REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. XV Núm. 2 (2024): 1 – 24
-Monogràfic-

MEDIDAS E INSTRUMENTOS PARA ADOPTAR UN ENFOQUE PREVENTIVO EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

MEASURES AND INSTRUMENTS TO ADOPT A PREVENTIVE APPROACH IN LOCAL WASTE AND CIRCULAR ECONOMY POLICIES

BELTRÁN PUENTES COCIÑA
Profesor de Derecho Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela
beltran.puentes.cocina@usc.gal

Data de recepció: 18 de novembre de 2024 / Data d'acceptació: 9 de desembre de 2024

RESUMEN: Las políticas de residuos de las entidades locales han estado centradas en la fase de gestión y, en particular, en la prestación del servicio público de recogida, transporte y tratamiento de residuos. Sin embargo, con carácter general se ha obviado el principio de prevención, que debiera ser esencial para todas las Administraciones en la medida en que se sitúa como opción prioritaria dentro de la jerarquía de residuos. En este trabajo se analiza el papel que debe ocupar la prevención en las políticas de residuos y economía circular de las entidades locales y se describen una serie de medidas que las autoridades locales deberían considerar para fomentar un mayor grado de efectividad en la aplicación de enfoques preventivos.

RESUM: Les polítiques de residus de les entitats locals han estat centrades en la fase de gestió i, en particular, en la prestació del servei públic de recollida, transport i tractament de residus. No obstant això, amb caràcter general s'ha obviat el principi de prevenció, que hagués de ser essencial per a totes les Administracions en la mesura en què se situa com a opció prioritària dins de la jerarquia de residus. En aquest treball s'analitza el paper que ha d'ocupar la prevenció en les polítiques de residus i economia circular de les entitats locals i, a més, s'ofereix un llistat de mesures que les autoritats locals haurien de

considerar per a fomentar un major grau d'efectivitat en l'aplicació d'enfocaments preventius.

ABSTRACT: The waste policies of local authorities have focused on management and, in particular, on the provision of the public service of waste collection, transport and treatment. However, the principle of prevention, which should be essential for all administrations as it is a priority option within the waste hierarchy, has generally been overlooked. This paper analyses the role that prevention should play in the waste and circular economy policies of local authorities and, in addition, provides a list of measures that local authorities should consider in order to promote a greater degree of effectiveness in the application of preventive approaches.

PALABRAS CLAVE: Economía circular – Entidades locales – Prevención – Residuos.

PARAULES CLAU: Economia circular – Entitats locals – Prevenció – Residus.

KEYWORDS: Circular economy – Local entities – Prevention – Waste.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO DE LA CUESTIÓN. 1. Punto de partida de las políticas de residuos. 2. La transformación impuesta por la estrategia de economía circular. III. MARCO NORMATIVO: COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN. IV. INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN EN LAS POLÍTICAS DE RESIDUOS. 1. Elaboración de programas de prevención. 2. Fomento de los servicios de reparación. 3. Promoción de los mercados de segunda mano. 4. Reducción de residuos alimentarios. 5. Reducción del consumo de envases de un solo uso. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas de residuos desplegadas por las entidades locales en las últimas décadas responden a un modelo de “gestión operativa, puramente funcional” (Pernas García y Sánchez González, 2024). Es decir, se han centrado con carácter general en la prestación, a través de diferentes modelos, del servicio público obligatorio de recogida, transporte y tratamiento de residuos. Esto ha supuesto que se haya obviado una aplicación más estricta del principio de

jerarquía de residuos, en la medida en que éste sitúa a la prevención como opción prioritaria frente a cualquier forma de gestión.

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSCEC) ha dado un paso adelante en el necesario giro que deben dar las políticas de residuos para situarse de pleno en un enfoque netamente preventivo. En este sentido, cabe destacar la fijación de objetivos de reducción de la cantidad de residuos generados, la inclusión de un listado de medidas o instrumentos preventivos que podrían ser utilizados por las autoridades competentes o, en el ámbito de la planificación, la obligación de adoptar programas de prevención de residuos.

No obstante, lo anterior no es exactamente así en el ámbito de las entidades locales, para las que encontramos varias limitaciones. Por una parte, en lo que se refiere a los programas de prevención, la LRSCEC solo contempla su elaboración de forma obligatoria para las autoridades estatales y autonómicas, mientras que se reduce a una mera posibilidad o potestad discrecional para las autoridades locales.

Por otra parte, cabe tener en cuenta las limitaciones de carácter organizativo, de recursos y de tipo competencial que pueden tener las entidades locales a la hora de desarrollar aquellos instrumentos que pudieran tener un mayor grado de efectividad a la hora de prevenir la generación de residuos. En particular, debemos tener en cuenta que las medidas de prevención más efectivas son aquellas que se toman en las fases de producción (en la que se determina el 80% de los impactos ambientales de los productos) y consumo (en la que se decide cuánto se alarga la vida útil de un producto a través de operaciones de mantenimiento, reparación o reutilización).

En estes ámbitos existen toda una serie de medidas e instrumentos que, aunque puedan estar previstos en la legislación de residuos, actúan mayormente sobre las fases de producción y consumo y, por lo tanto, deben ser regulados a través de las normas de diseño ecológico o de derecho del consumo, sectores normativos donde las mayores posibilidades de actuación y el grueso de las competencias radican en los ámbitos de la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este trabajo abordamos las anteriores cuestiones de tal forma que, en primer lugar, se ofrece una visión general de cuál es el estado actual de las políticas de prevención de residuos en el ámbito local, con especial referencia a la transformación impuesta por la estrategia de economía circular de la Unión Europea (apartado II). A continuación, se explica el marco normativo y competencial de las entidades locales en el que se deben encuadrar las políticas de prevención (apartado III) y se perfila una serie de medidas e instrumentos que podrían utilizar las entidades locales para el fomento de una mayor prevención de residuos (apartado IV). Finalmente, se elaboran unas conclusiones generales (apartado V) y, en forma de cuadro, se incorpora un decálogo de recomendaciones e instrumentos para integrar la prevención de residuos en el ámbito local (apartado VI).

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para estudiar cuáles son las políticas y los instrumentos que podrían o deberían utilizar las entidades locales para fomentar la prevención de los residuos (esto es, para evitar la generación de residuos) es necesario abordar con carácter previo cuál es el punto de partida en el que se han se incardinar dichas políticas. Por este motivo, debemos estudiar en primer lugar cómo surgen los principios de prevención y de jerarquía de residuos en el Derecho ambiental de la Unión Europea y qué cambios ha supuesto el nuevo paradigma de la economía circular en esta materia.

1. Punto de partida de las políticas de residuos

Como decíamos, las políticas de residuos en las entidades locales en general y de los municipios en particular se han caracterizado por seguir un modelo de “gestión operativa, puramente funcional” (Pernas García y Sánchez González, 2024) que se ha centrado en la prestación del servicio público obligatorio de recogida, transporte y tratamiento de residuos pero que, en general, no ha adoptado un enfoque preventivo.

Ello a pesar de que la prevención se sitúa como la primera de las opciones que deben informar las políticas de residuos desde la introducción del principio de jerarquía en la legislación europea hace más de 30 años (Santamaría Arinas,

2022).[1] En un primer momento, se estableció una sencilla jerarquía de opciones mediante la cual se debía dar preferencia a la prevención frente a la valorización y a ambas frente a la utilización como fuente de energía (valorización energética).

Más adelante, con la adopción de la Directiva Marco de Residuos[2], en el año 2008, se estableció la actual configuración del principio, estableciendo que la legislación y las políticas de residuos deben seguir el siguiente orden de prioridades: a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y e) eliminación.

Esta directiva también introdujo una definición de "prevención", como el conjunto de "medidas adoptadas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo, para reducir: a) la cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos; b) los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de la generación de residuos; o c) el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos".

Tal y como se concibe la prevención, resulta obvio que se trata de una operación que no se realiza de forma directa sobre los residuos (como sucede con la valorización o la eliminación) sino que debe operar necesariamente sobre las fases previas a la generación del residuo: las fases de diseño del producto, producción y consumo. Esta es precisamente la idea que subyace tras el nuevo paradigma de la economía circular asumido en las políticas de la UE a partir del año 2014.

2. La transformación impuesta por la estrategia de economía circular

[1] El principio de jerarquía de residuos fue introducido por la Directiva 91/156/CEE del Consejo de 18 de marzo de 1991 por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos. En particular, el artículo 3 de esta última directiva quedaba redactado de tal forma que los Estados miembros debían tomar las medidas adecuadas para fomentar, en primer lugar, la prevención o la reducción de la producción los residuos y de su nocividad, por encima de valorización de los residuos y de su utilización como fuente de energía.

[2] Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

En el año 2015, la Comisión Europea relanzó[3] el primer plan de acción de la UE para la economía circular, con el que buscaba impulsar una economía en la que el valor de los productos, de los materiales y, en general, de los recursos se mantenga durante el mayor tiempo posible y se reduzca al mínimo la generación de residuos.

La adopción de la estrategia de economía circular por la Unión Europea busca poner el foco en la necesidad de actuar en todas las fases de la cadena productiva con el fin de aprovechar al máximo los recursos. En una economía circular se aumenta la vida útil de los productos y de sus componentes, de forma que se reducen la extracción de nuevos materiales, el consumo de recursos (materiales y energéticos) en los procesos productivos y, en última instancia, también la generación de residuos (Ellen MacArthur Foundation, 2013).

La adopción del paradigma de la circularidad implica, por tanto, centrar los esfuerzos en la prevención y en el aumento de la vida útil de los productos. Para ello es esencial actuar sobre las primeras fases de la cadena productiva: diseñar los productos para que sean duraderos y fáciles de reparar, utilizar materiales que sean resistentes y no perecederos, fomentar hábitos de consumo responsables, optar por la reparación o la reutilización de los productos en lugar de desecharlos, etc. En definitiva, medidas que suponen actuar sobre las fases de producción y consumo.

Sin embargo, el enfoque adoptado por la UE en una primera fase de la estrategia de economía circular (entre los años 2015 y 2019) remite a un concepto menos ambicioso de la economía circular, restringido al sector residuos. En este sentido, las propuestas normativas que acompañaron el primer Plan de acción de la UE para la economía circular (Comisión Europea, 2015) se centraron en el ámbito de los residuos.

En particular, el paquete normativo presentado por la Comisión y finalmente adoptado por el Consejo y el Parlamento reformó las principales normas

[3] Unos meses antes se había presentado otro documento programático, *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa* (Comisión Europea, 2014), acompañado de un paquete de reformas normativas que fue posteriormente retirado, cuando la Comisión comenzó el nuevo mandato del presidente Juncker.

reguladoras del sector residuos (Puentes Cociña, 2021), esto es, las directivas de residuos, vertido de residuos, residuos de envases, vehículos al final de su vida útil, residuos de baterías y acumuladores, y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.[4]

De forma relevante, en lo que ahora nos interesa, la Directiva (UE) 2018/851 reformó el artículo 9 de la Directiva 98/2008/CE (Directiva Marco de Residuos) para instaurar una serie de "medidas" (usando la terminología utilizada por el legislador europeo, aunque más bien son una serie de principios o pautas de actuación generales, sin mucha precisión) en materia de prevención que los Estados miembros deberán adoptar "como mínimo":

a) promoverán y apoyarán los modelos de producción y de consumo sostenibles,
b) fomentarán el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos (también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia programada), reparables, reutilizables y actualizables,
c) tendrán por objetivo productos que contengan materias primas fundamentales, a fin de prevenir que esos materiales se conviertan en residuos,
d) fomentarán la reutilización de los productos y la implantación de sistemas que promuevan actividades de reparación y reutilización, en particular respecto a los aparatos eléctricos y electrónicos, textiles y muebles, así como envases y materiales y productos de construcción,
e) fomentarán, según convenga y sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual, la disponibilidad de piezas de repuesto, manuales de instrucciones, información técnica u otros instrumentos,

[4] Las directivas aprobadas fueron las siguientes:

a) Directiva (UE) 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.

b) 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.

c) 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.

d) 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.

equipos o programas informáticos que permitan reparar y reutilizar productos sin poner en peligro su calidad y seguridad;

f) reducirán la generación de residuos en procesos relacionados con la producción industrial, la extracción de minerales, la fabricación y la construcción y demolición, tomando en consideración las mejores técnicas disponibles,

g) reducirán la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios alimentarios, así como en los hogares, como contribución a los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para reducir en un 50 % los residuos alimentarios per cápita a escala mundial en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030,

h) fomentarán la donación de alimentos y otros medios de redistribución para el consumo humano, dando prioridad al consumo humano frente a la alimentación animal y la transformación en productos no alimenticios,

i) fomentarán la reducción del contenido de sustancias peligrosas en materiales y productos, sin perjuicio de los requisitos legales armonizados relativos a dichos materiales y productos establecidos a escala de la Unión, y velarán por que todo proveedor de un artículo, tal como se define en el artículo 3, punto 33, del Reglamento (CE) n.o 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (*5), facilite la información de conformidad con el artículo 33, apartado 1, de dicho Reglamento a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas a partir del 5 de enero de 2021,

j) reducirán la generación de residuos, particularmente de los residuos que no son aptos para ser preparados para reutilización o para ser reciclados;

k) determinarán cuáles son los productos que constituyen las principales fuentes de basura dispersa, particularmente en el entorno natural y marino, y adoptarán las medidas adecuadas para prevenir y reducir la basura resultante de dichos productos. Cuando los Estados miembros decidan aplicar esta obligación a través de restricciones de mercado, velarán por que las restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias,

l) se darán por objetivo frenar la generación de basura dispersa en el medio marino como contribución al objetivo de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas consistente en prevenir y reducir considerablemente la contaminación marina de todo tipo, y
m) desarrollarán y apoyarán campañas informativas para concienciar sobre la prevención de residuos y los vertidos de basuras.

Algunas de las "medidas" contempladas tienen una incidencia evidente sobre las fases de producción y consumo. Sin embargo, es difícil que la aplicación de esta norma pueda tener efectos relevantes a la hora de transformar los modelos de producción y consumo, sea esto por el carácter excesivamente general de algunas ("promoverán y apoyarán modelos de producción y de consumo sostenibles") o por la necesidad de un desarrollo normativo específico en otros sectores.

En relación con esto último, por ejemplo, será necesario adoptar normas en materia de diseño ecológico para fomentar "el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de los recursos, duraderos (también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia programada), reparables, reutilizables y actualizables", de igual modo que será necesario legislar en materia de consumo para fomentar "la implantación de sistemas que promuevan actividades de reparación o reutilización" o para fomentar "la disponibilidad de piezas de repuesto, manuales de instrucciones, información técnica u otros instrumentos, equipos o programas informáticos que permitan reparar y reutilizar productos".

De forma similar, también se introdujo una nueva previsión en el artículo 4 (jerarquía de residuos) de la Directiva Marco de Residuos por la cual los Estados miembros deben hacer uso de "instrumentos económicos y de otras medidas" a fin de proporcionar incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos.

A título de ejemplo, se introdujo una lista de instrumentos económicos en el anexo IV *bis* que incluye, entre otros, los siguientes: tasas de vertedero y de incineración, sistemas de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw»), regímenes de responsabilidad ampliada del productor, facilitación de la donación de alimentos e incentivos para las autoridades locales. Todo ello

sin perjuicio de que los Estados miembros puedan adoptar “otros instrumentos y medidas apropiados”. De nuevo, el carácter demasiado amplio y general de este listado hace que en la práctica sea muy difícil, cuando no imposible, controlar su aplicación por parte de los Estados.

En cambio, de forma relevante, el legislador europeo optó por no contemplar objetivos específicos de reducción de residuos, a través, por ejemplo, de cantidades globales o de porcentajes de reducción en peso de los residuos generados.

Por su parte, el legislador estatal incorporó estas previsiones al ordenamiento jurídico interno a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC). En particular, el artículo 18 reproduce el listado de “medidas de prevención” previstos en la directiva europea y el artículo 8 contempla el principio de jerarquía de residuos, indicando que “para la aplicación de la jerarquía de residuos, las autoridades competentes deberán usar instrumentos económicos y otras medidas incentivadoras, como las que se relacionan en el anexo V”. Anexo que, de nuevo, es una reproducción del listado contenido en la directiva europea.

Pero la novedad más relevante de la LRSCEC en el ámbito de la prevención son sin duda los objetivos de reducción en peso de los residuos generados que se fijan en el artículo 17, “con la finalidad de romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación de residuos”.

Se contemplan los siguientes objetivos de reducción en peso de los residuos:

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

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

Además, el mismo artículo prevé que el Gobierno establezca reglamentariamente objetivos específicos de prevención y/o reutilización para determinados productos, en especial para los citados en el artículo 18.1.d) LRSCEC, esto es, aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, materiales y productos de construcción, textiles, muebles y envases.

Mención especial merece la prevención o reducción de los residuos alimentarios, para los que el artículo 18.1.g) de la LRSCEC fija los siguientes objetivos de reducción:

a) Un 50% de los residuos per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores para 2030, con respecto a los datos de 2020.
b) Una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, con respecto a 2020.

III. MARCO NORMATIVO: COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN

El artículo 12 LRSCEC regula las competencias de las diferentes administraciones públicas implicadas en el despliegue de las políticas de residuos y economía circular. Para ello otorga un papel prioritario a la prevención de los residuos en lo que se refiere a las competencias del Gobierno central, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere al Gobierno central, el apartado 1 prescribe que se aprobarán por Acuerdo del Consejo de Ministerios y a propuesta de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las estrategias, los planes y los programas estatales de prevención y de economía circular. De igual modo, el artículo 14 de la LRSCEC prevé que las autoridades competentes tanto de la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas adopten obligatoriamente programas de prevención de residuos.

Sin embargo, la facultad de adoptar estrategias de economía circular y programas de prevención solamente se contempla de forma potestativa para las autoridades de las entidades locales (art. 12.5.e.1º). Para este tipo de entidades, las funciones a realizar de forma obligatoria (Ortega Bernardo, 2022) se limitan al servicio público de recogida, transporte y tratamiento de residuos (art. 12.5.a), la adopción de programas de gestión para entidades con población superior a 5.000 habitantes (art. 12.5.b), la recopilación de la información relativa al cumplimiento de las obligaciones en materia de residuos y su remisión a las comunidades autónomas (art. 12.5.c) y el ejercicio de

potestades de vigilancia, inspección y sanción en el ámbito de sus competencias (art. 12.5.d).

De forma potestativa (art. 12.5.e), además de la mencionada posibilidad de elaborar estrategias de economía circular y programas de prevención, las entidades locales también podrán gestionar los residuos comerciales no peligrosos, obligar al productor de residuos peligrosos domésticos o de residuos difíciles de gestionar a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuadas; y realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local (a través de contratos o convenios, se entiende) y de forma individual o en asociación con otras entidades locales.

De forma similar, relación con los residuos alimentarios, el artículo 19 de la LRSCEC contempla que los programas de prevención de residuos estatales y autonómicos deberán contener un apartado específico sobre la reducción de este tipo de residuos, mientras que para las entidades locales se prevé que "*podrán* (énfasis añadido) establecer también medidas para favorecer la reducción de los residuos alimentarios, en su caso, en colaboración con los establecimientos de restauración y distribución de alimentos, y teniendo en cuenta lo establecido en los programas estatal y autonómico".

Este carácter potestativo que se atribuye a los programas de prevención de las entidades locales llama la atención si tenemos en cuenta que sí se establece de forma obligatoria la aprobación de planes de gestión de residuos para todas aquellas entidades locales de más de 5.000 habitantes. Este trato preferente que se da a la gestión de residuos (planes obligatorios) frente a la prevención (planes potestativos) no es consecuente con el principio de jerarquía de residuos que, como hemos dicho y es ampliamente conocido, sitúa a la prevención como opción prioritaria.

Esto es especialmente preocupante si tenemos en cuenta que, hasta el momento, todo parece indicar que han sido relativamente pocas las entidades locales que han adoptado programas de gestión y/o prevención. Un estudio reciente (Pernas García y Sánchez González, 2024) muestra que, en relación con los programas de prevención de las entidades locales, "solo 31 de los 723

municipios estudiados han aprobado programas de prevención, esto es, el 4,2 % de la muestra estudiada". Mientras, la amplia mayoría de la muestra analizada (692 municipios) no disponen de programas locales de prevención o no se han podido localizar; esto es, el 95,8 %.

En la muestra contemplada en el mencionado estudio, prácticamente la totalidad de los municipios que contaban con un programa de prevención o gestión habían optado por la aprobación de planes integrales que abarcaban las fases de prevención y de gestión. En concreto, "solo 8 entidades de las 723 estudiadas cuentan con programas individuales de gestión", mientras que "apenas 3 entidades de la muestra analizada disponen de programas individuales de prevención" (Pernas García y Sánchez González, 2024).

Los autores del estudio concluyen que "en términos generales, la falta de planificación caracteriza la prevención y gestión de residuos a nivel municipal en España" (Pernas García y Sánchez González, 2024). Por todo ello, parece adecuado que el legislador haya establecido la obligación de contar con planes de gestión (al menos, para los municipios de más de 5.000 habitantes) pero considero que del mismo modo deberían haberse contemplado como obligatorios los programas de prevención.

Es más, los anteriores datos y en particular el hecho de que aquellos ayuntamientos que ya han aprobado planes de gestión han optado por regular de forma integral tanto medidas de gestión como de prevención nos lleva a pensar que aprobar programas de prevención, una vez que están obligados a adoptar planes de gestión, no supondría una obligación demasiado gravosa para los propios ayuntamientos, sino que más bien es resultado de aplicar la pura lógica sobre las políticas de residuos.

Ahora bien, a la hora de establecer medidas preventivas debemos tener en cuenta las limitaciones de carácter competencial que menoscaban la efectividad de la acción que puedan llevar a cabo las entidades locales. Hemos dicho que para prevenir la generación de residuos es necesario actuar sobre las fases de producción y consumo. En ambos casos, la mayor capacidad de acción reside en el ámbito de la producción normativa, a nivel europeo y estatal, y en todo en caso en el ámbito de la ejecución y el control del cumplimiento normativo por parte del sector público estatal y autonómico.

Por una parte, en materia de diseño de los productos, la manera más directa de actuación consiste en la aprobación de requisitos de diseño (presencia de sustancias tóxicas, utilización de materiales, reparabilidad, piezas de recambio, facilidad de desarmado, reciclabilidad…) por parte de los legisladores europeo y estatal, lo cual tiene su lógica en garantía de la unidad de mercado, sin perjuicio de las competencias administrativas de supervisión y control que ostentan las administraciones estatal y autonómicas. Las entidades locales únicamente pueden influir en un mejor diseño de los productos de forma indirecta a través de la compra o la promoción de productos mejor diseñados (productos diseñados para durar más, más fácilmente reparables, etc.).

Es en materia de consumo en el ámbito en el que mayor capacidad de actuación se presume a las entidades locales para fomentar la prevención de residuos. En particular, a través de medidas de fomento de modelos de negocio más sostenibles y circulares, incentivos públicos a la donación o a la reparación de los productos, compra pública de bienes duraderos y fáciles de reparar o medidas de organización o fomento de los mercados de segunda mano, por citar algunos ejemplos. En el próximo epígrafe desarrollaré algunas de las anteriores ideas y en particular un listado no exhaustivo de instrumentos para fomentar la prevención de residuos en el ámbito local, a través de instrumentos de planificación, fomento o información.

En todo caso, debemos tener en cuenta que las entidades locales tienen competencias en materia de residuos. En particular, los municipios están obligados a prestar el servicio público obligatorio de recogida, transporte y tratamiento de residuos. Pero nada impide que desplieguen políticas de prevención de residuos dentro de las competencias que las entidades locales tienen en materias conexas y en relación con las actividades que se realizan dentro de su término municipal, toda vez que la prevención se sitúa como la opción prioritaria en la jerarquía de residuos y teniendo en cuenta que, de forma expresa, la actual ley de residuos reconoce que las entidades locales pueden elaborar estrategias de economía circular y programas de prevención (art.5.e de la LRSCEC).

Además, cabe tener en cuenta las competencias de los municipios sobre sobre “ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante” que prevé el artículo

25.2.i de la Ley (en adelante, LBRL), actividades en las que se genera una gran cantidad de residuos, además de la competencia general para promover actividades que contribuyan a satisfacer las necesidades de sus vecinos (art. 25.1 de la LBRL).

IV. INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN EN LAS POLÍTICAS DE RESIDUOS

En los siguientes apartados se describen una serie de instrumentos o medidas de prevención que podrían ser aplicadas por las entidades locales para lograr un mayor grado de efectividad a la hora de aplicar el principio de prevención. La relación no pretende ser exhaustiva, ya que pueden existir otros instrumentos igualmente válidos y, por cuestiones de espacio, tampoco es posible analizar con detalle cada uno de los instrumentos, pero sí que trata de ofrecer una lista de medidas básicas que las autoridades locales y el personal técnico responsable deberían, al menos, considerar a la hora de tomar decisiones en materia de consumo, prevención de residuos y protección del medio ambiente.

El listado se establece, además, sin perjuicio de la posibilidad de considerar otros instrumentos transversales, como la contratación pública circular (Pernas García, 2020 y 2023) o la fiscalidad para la economía circular (Patón García, 2023), que podrían ayudar a implementar algunos de los objetivos generales de prevención anteriormente descritos.

1. Elaboración de programas de prevención

Los programas de prevención deben estar integrados por las medidas de prevención contempladas en el artículo 18.1 de la LRSCEC, anteriormente señaladas, además de incorporar medidas específicas de prevención de los residuos alimentarios y de reducción del consumo de plásticos de un solo uso (previstas en el artículo 55).

El contenido mínimo de los programas de prevención, que viene determinado por el art. 14 de la LRSCEC, tiene un carácter eminentemente descriptivo. En este sentido, se prevé que deben incluir una descripción del punto de partida, las medidas y los objetivos existentes y su contribución a la prevención de residuos; una descripción de contribución de las medidas contempladas en el

anexo V a la prevención de residuos; y una evaluación de los ejemplos de medidas que se indican en el anexo VI u otras adecuadas. Se entiende que esta evaluación habrá de concluir necesariamente con la adopción de algunas de las medidas referenciadas en los mencionados anexos.

Los programas de prevención pueden estar integrados en los planes de gestión, aunque en ese caso deberán diferenciarse claramente las medidas de prevención y su calendario de aplicación. Como vimos anteriormente, esta opción está siendo la elegida de forma mayoritaria (Pernas García y Sánchez González, 2024). Además, deben ser evaluados como mínimo cada seis años con base a indicadores y objetivos, sobre todo respecto a la cantidad de residuos generados.

2. Fomento de los servicios de reparación

Existen ejemplos en algunas regiones y ciudades austriacas, como los ayuntamientos de Graz y Viena, en los que se han implementado programas de bonos o cupones de reparación (Dalhammar et al, 2023). Estos bonos están parcialmente financiados por la Administración local y tiene dos objetivos fundamentales: por una parte, contribuyen a que los ciudadanos opten por la reparación de sus bienes y, al mismo tiempo, fomentan el comercio local en el sector de la reparación. Los cupones solo pueden ser utilizados en la red de reparadores locales y se excluye a grandes compañías, por lo que se trata también de una medida de fomento del comercio local.

A la hora de implementar este tipo de sistemas, se debe tener en cuenta que sería deseable exigir a los reparadores el cumplimiento de ciertos requisitos para poder acceder a la red de reparadores en la que pueden canjear los bonos. Requisitos que, por otra parte, son compatibles con los requisitos generales que se viene exigiendo para distintas categorías de productos en la legislación de diseño ecológico (Puentes Cociña, 2024) o de consumo.

En este sentido, en los casos de las ciudades austriacas se exige que, para formar parte de la red de reparadores “subvencionados”, se debe demostrar el cumplimiento con distintos requisitos (Dalhammar et al, 2023). Por ejemplo, los reparadores tienen que ofrecer una garantía adicional para los productos

reparados [5] ; deben ofrecer piezas de recambio por debajo de unos determinados precios máximos; o deben trabajar con diferentes marcas (para evitar acuerdos comerciales con ciertas empresas que supondrían restricciones de la competencia).

3. Promoción de los mercados de segunda mano

Dentro de la competencia municipal sobre mercados, es perfectamente viable que los propios ayuntamientos organicen, o que colaboren con entidades organizadoras (por ejemplo, en la cesión de espacios), mercados de trueque o de segundo mano. En los últimos tiempos han sido varias las ciudades que han adoptado iniciativas de este tipo. [6] A través de este tipo de iniciativas se consiguen varios objetivos.

Por una parte, se busca que las personas dejen de acumular bienes que ya no utilizan, facilitando que puedan ser reaprovechados por otras personas; por otra parte, se evita que esos mismos bienes acaben convirtiéndose en residuos e, incluso, acumulándose en un vertedero; en tercer lugar, se evita el consumo de nuevos recursos y productos por parte de aquellas personas que encuentran lo que necesitan en estos mercados de segunda mano; y, además, se promueve un modelo de economía social en la que la propia ciudadanía asume un rol protagonista y consciente sobre su propio consumo, fomentando una actividad que repercute en la vida social de las ciudades y los pueblos a través del intercambio no solo de bienes sino también de tiempo entre vecinos.

4. Reducción de residuos alimentarios

Una parte relevante de los programas de prevención de residuos se debe dedicar a la prevención de residuos alimentarios. Se trata de una fracción de residuos que ha adquirido centralidad en las políticas de residuos con la reforma de la normativa europea de residuos del año 2018. En particular, las modificaciones realizadas en la DMR y posteriormente incorporadas a la

[5] De forma similar a la garantía legal de 12 meses que contempla la nueva Directiva sobre el derecho a reparar para ciertos productos [Directiva (UE) 2024/1799 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes y se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y las Directivas (UE) 2019/771 y (UE) 2020/1828].

[6] Véase, por ejemplo: Mercado da Luz, el Wallapop de barrio se estrena en Santiago.

LRSCEC incluyeron la incorporación de una definición del concepto legal de "residuos alimentarios"[7], la obligación de contemplar medidas específicas de prevención de los residuos alimentarios dentro de los programas de prevención de residuos y algunas medidas específicas dirigidas a las industrias alimentarias, las empresas de distribución y de restauración colectiva.

En lo que respecta a la fijación de objetivos de reducción, la DMR contiene una mención a los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para reducir en un 50 % los residuos alimentarios per cápita a escala mundial en el plano de la venta minorista y de los consumidores. Por su parte, el legislador español dio un paso más allá e incorporó un artículo específico, el artículo 19, dirigido a regular la reducción de los residuos alimentarios y "se aparta de la timidez del texto europeo" (Salamero Teixidó, 2022) estableciendo unas metas cuantitativas: una reducción del 50 % de los residuos alimentarios generados per cápita en el ámbito de la venta minorista y de los consumidores y una reducción del 20 % a lo largo de las cadenas de producción y suministro, ambos objetivos para 2030 con respecto a los datos del año 2020 (art. 18.1.g de la LRSCEC).

Las medidas específicas que podrían promover una mayor prevención de los residuos alimentarios serían, por ejemplo, el fomento de la donación y de la redistribución de alimentos o el estímulo de la venta de los productos a granel, que se trata de "una medida especialmente adecuada para prevenir la generación de residuos alimentarios, porque con ello se permite al consumidor adquirir solo la cantidad de alimentos que efectivamente consumirá" (Salamero Teixidó, 2022).

A este respecto las entidades locales pueden adoptar acuerdos de colaboración con aquellas entidades que se comprometan a desempeñar buenas prácticas en alguno de los anteriores aspectos (donación, redistribución o venta a granel); pueden desarrollar programas de implantación de donación de los alimentos sobrantes o de venta a granel, especialmente en los mercados que sean de su titularidad (estableciendo incluso la inclusión de requisitos de

[7] Se definen los residuos alimentarios como "todos los alimentos, tal como se definen en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, que se han convertido en residuos".

este tipo para acceder a los puestos que sean objeto de concesión); o pueden promover la organización de foros y plataformas de encuentro entre los diferentes actores involucrados en la materia (empresas de distribución alimentaria, grandes superficies, comercio local, mercados, comercio ambulante, hostelería, bancos de alimentos…) para llegar acuerdos que faciliten la donación o la redistribución de los alimentos.

5. Reducción del consumo de envases de un solo uso

Otra parte fundamental de los programas de prevención de residuos se refiere a los plásticos de un solo uso. La LRSCEC incorpora también las previsiones de la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (conocida como Directiva de plásticos de un solo uso). Se trata de la primera norma europea que regula de forma específica este tipo de productos y la primera vez que una ley estatal en materia de residuos dedica un título entero a esta fracción de residuos.[8]

Las medidas contempladas en la legislación europea y estatal consisten, por una parte, en la fijación de objetivos cuantitativos de reducción para el consumo de determinados productos de plástico de un solo uso como los vasos y recipientes alimentarios. Por otra parte, queda prohibida la introducción en el mercado de otros tipos de productos como, por ejemplo, cubiertos, platos, vasos y productos de plástico oxodegradable, así como las microesferas de plástico de menos de 5 milímetros. También se regulan objetivos de recogida separada de las botellas de plástico o se contemplan medidas relativas al diseño y el marcado de una serie de productos.

En relación con este tipo de productos, cuyo consumo genera una gran cantidad de residuos, las entidades locales deberían incluir medidas específicas en sus programas de prevención. Una primera medida que debería adoptarse, contemplada por la propia LRSCEC en el artículo 18.3, es el fomento del consumo de agua potable en las dependencias y edificios municipales y en otros espacios públicos, mediante el uso de fuentes “en

[8] Véase sobre estas medidas Soro Mateo, 2022.

condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria" o a través del fomento de envases reutilizables.

En relación con los productos de plástico en general y, en particular, con aquellos que sirven como envases, también sería importante el fomento de la venta de productos a granel, ya comentada en el anterior epígrafe.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El papel de las entidades locales en la gestión de residuos ha sido tradicionalmente reactivo, enfocado principalmente en la recogida y el tratamiento de residuos. Sin embargo, la transición hacia un modelo de economía circular exige un enfoque proactivo que priorice la prevención, la reparación y la reutilización. Esto requiere la implementación de estrategias integrales que aborden tanto la reducción de residuos como el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

Las entidades locales deben superar el modelo operativo tradicional y adoptar programas específicos de prevención que no solo cumplan con las disposiciones normativas, sino que también incluyan metas claras y medibles. Esto implica, por una parte, realizar evaluaciones iniciales para identificar las principales fuentes y tipos de residuos generados, lo que permitirá priorizar intervenciones en sectores clave como los envases, textiles y alimentos. Por otra parte, otra herramienta fundamental sería la integración de programas de prevención en los planes de gestión de residuos, con un enfoque diferenciado que incluya medidas específicas, como la reducción del uso de plásticos de un solo uso y la prevención de residuos alimentarios.

La transición hacia economías locales sostenibles y circulares exige una colaboración activa con los actores económicos y sociales involucrados. Sería interesante explorar la vía de establecer centros municipales de reparación y reutilización o colaboraciones con redes de reparadores profesionales independientes, financiados parcialmente por las entidades locales, a los que se exijan requisitos de calidad y garantía. Otra opción sería establecer incentivos fiscales para comercios que promuevan productos duraderos o de segunda mano o exenciones de tasas a empresas que adopten modelos de economía circular. La promoción de mercados de trueque y ferias de segunda

mano también resulta crucial, ya que fomentan el intercambio de bienes reutilizables y fortalecen la economía social. A través de este tipo de medidas, los municipios tienen la capacidad de liderar o acompañar iniciativas que transformen la percepción ciudadana hacia un consumo más responsable, promoviendo productos de proximidad y alargando el ciclo de vida de los bienes adquiridos.

Los residuos alimentarios son una fracción significativa que debe abordarse con medidas concretas. Es fundamental facilitar la donación de excedentes alimentarios a través de alianzas con comercios, distribuidores y organizaciones sociales. Asimismo, se debe fomentar la venta de alimentos a granel y de proximidad para reducir el desperdicio derivado del consumo excesivo. Para ello es clave diseñar campañas educativas que sensibilicen a la ciudadanía y al sector comercial sobre el impacto del desperdicio alimentario y las alternativas sostenibles, así como promover los acuerdos entre los actores de la cadena de suministro para optimizar el uso de los recursos y minimizar la generación de residuos.

Por otra parte, las administraciones locales tienen una posición estratégica para liderar cambios en el mercado mediante la contratación pública. Se debe priorizar la adquisición de productos reparables, reciclables y con certificaciones de sostenibilidad. Incluir cláusulas de reutilización en los contratos también es esencial, fomentando el uso de mobiliario reciclado o bienes reacondicionados en edificios y espacios públicos. Esta línea de actuación no solo impulsa un consumo más sostenible dentro del sector público, sino que también envía un mensaje claro sobre las prioridades ambientales a la comunidad empresarial.

Otra estrategia clave es la creación de una infraestructura adecuada para facilitar la aplicación de medidas preventivas. Implementar puntos limpios especializados para la recepción y clasificación de bienes como textiles, aparatos eléctricos y otros productos reutilizables es una medida prioritaria. También se pueden establecer plataformas digitales municipales que conecten a los ciudadanos para el intercambio o la donación de productos, promoviendo una economía colaborativa. Estas plataformas pueden servir de puente entre la

ciudadanía y las entidades locales, fomentando redes de reutilización y reparación que refuercen la cohesión comunitaria.

Para lograr un impacto significativo en la prevención de residuos, las entidades locales deben liderar con una visión innovadora y holística. La clave está en articular paquetes de medidas normativas, incentivos económicos, campañas informativas, planes de contratación pública y colaboraciones con el sector privado que impulsen la economía circular desde lo local. Adoptar un enfoque integral y estratégico que contemple desde la educación hasta la infraestructura permitirá consolidar un modelo sostenible que priorice la prevención y promueva un uso eficiente de los recursos disponibles. Solo mediante este tipo de liderazgo activo y transformador será posible abordar los retos ambientales que plantean las políticas de residuos bajo el nuevo paradigma de la economía circular.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (2014). *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*. COM (2014) 398 final.

Comisión Europea (2015). *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*. COM (2015) 614 final.

Dalhammar, Carl, Richter, Jessika, Maitre-Ekern, Eléonore, Puentes Cociña, Beltrán y Milios, Leonidas (2023): “What is Right-to-Repair (R2R) and How Can it Be Realised through Legal Interventions?”, en S. Grundmann & Y. Atamer (Eds.) *European Sales Law: Challenges in the 21st* century (pp. 165-222). Intersentia.

Ortega Bernardo, Julia (2022), “Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13)”, en *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI, pp. 97-138.

Pernas García, J. José (2020), “Compra pública circular: análisis de las barreras, posibilidades y límites del marco jurídico y organizativo actual y propuestas de mejora”, en Alba Nogueira López y Xavier Vence Deza

(Dirs.), *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*, pp. 297-326.

Pernas García, J. José (2023), "Hacia un derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular", en Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2023*, pp. 681-705.

Pernas García, J. José y Sánchez González, Jennifer (2024): "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 7/2022", en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 65, pp. 75-127.

Patón García, Gemma (2023), "Contexto actual de la economía circular: avances regulatorios y principales desafíos en relación con la fiscalidad de los residuos", en Luis María Cazorla Prieto y Raúl César Cancio Fernández (coords.), *Los gravámenes temporales al sector eléctrico y bancario. Sostenibilidad ambiental y fiscalidad para la economía circular*, pp. 189-206, Aranzadi.

Puentes Cociña, Beltrán (2021): "An analysis of the Circular Economy Legislative Package. A New Paradigm vs The Old Waste Law", en M. Boeve, S. Akerboom, C. Backes & M. van Rijswick (Eds.), *Environmental Law for Transitions to Sustainability* (pp. 45-58). Intersentia.

Puentes Cociña, Beltrán (2024): "Los nuevos reglamentos de diseño ecológico: ¿hacia productos más circulares?", *Revista Galega de Economía*, 33(2), 1-23.

Salamero Teixidó, Laura (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*, n.º Extra 21, 2022 (Ejemplar dedicado a: *Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril)*), pp. 181-216**.**

Santamaría Arinas, René Javier (2022): "Principios de la política de residuos (arts. 7 a 11)", en *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos*

contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI, pp. 65-95.

Soro Mateo, Blanca (2022): "Reducción del impacto de determinados productos de plástico (arts. 55-62)", en *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI, pp. 481-523.