

**CÓMO ELABORAR ORDENANZAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS
MUNICIPALES. BUENAS PRÁCTICAS, PROPUESTAS Y
RECOMENDACIONES PARA LOS RESPONSABLES LOCALES¹**

**HOW TO DEVELOP MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT ORDINANCES.
GOOD PRACTICES, PROPOSALS, AND RECOMMENDATIONS FOR
LOCAL AUTHORITIES**

ITZIAR SOBRINO GARCÍA²

Investigadora posdoctoral de la Xunta de Galicia

Universidad de Coruña

itziar.sobrino@udc.es

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Coruña

jose.pernas@udc.es

Data de recepció: 19 de novembre de 2024 / Data d'acceptació: 12 de desembre de 2024

RESUMEN: Este informe pretende ofrecer recomendaciones y referencias de buenas prácticas aplicables al proceso de elaboración de una ordenanza municipal en materia de gestión de residuos de competencia local, de modo que se adapte plenamente a las exigencias de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y que responda a las nuevas dinámicas de la política y el derecho de la UE sobre economía circular.

¹ Esta investigación se ha desarrollado en el marco del proyecto "Economía circular local (ECIL): políticas públicas, herramientas jurídicas y buenas prácticas en la gestión circular de los residuos municipales" (TED2021-129734B-I00.NG.EU BDNS 59843).

² El presente trabajo de investigación se ha hecho en el marco de investigación posdoctoral financiada por "Programa de axudas á etapa posdoutoral da Xunta de Galicia na convocatoria de diciembre de 2023 (Consellería de Cultura, Educación, Formación Profesional e Universidades)".

RESUM: Aquest informe pretén oferir recomanacions i referències de bones pràctiques aplicables al procés d'elaboració d'una ordenança municipal en matèria de gestió de residus de competència local, de manera que s'adapti plenament a les exigències de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, i que respongui a les noves dinàmiques de la política i el dret de la UE sobre economia circular.

ABSTRACT: This report aims to provide recommendations and good practice references applicable to the process of drafting a municipal ordinance on waste management under local jurisdiction, so that it is fully adapted to the requirements of Law 7/2022 of 8 April on waste and contaminated soils for a circular economy, and responds to the new dynamics of EU policy and law on the circular economy.

PALABRAS CLAVE: Economía circular – Ordenanza – Residuos de competencia local – Servicio de recogida de residuos municipales – Prevención y reutilización – Gestión de residuos.

PARAULES CLAU: Economia circular – Ordenança – Residus de competència local – Servei de recollida de residus municipals – Prevenció i reutilització – Gestió de residus.

KEYWORDS: Circular economy – Ordinance – Local waste – Municipal waste collection service – Prevention and reuse – Waste management.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO JURÍDICO. 1. Disposiciones generales: a) Objetivos. b) Definiciones. Determinación del alcance del sistema municipal de recogida y tratamiento de residuos de competencia local. 2. Medidas de prevención y reutilización. 3. Obligaciones de los productores iniciales o poseedores de residuos de competencia local. 4. Definición del contenido de los servicios de recogida de residuos. a) Cuestiones generales sobre el servicio de recogida: desde el alcance y el modelo hasta la información y la sensibilización. b) Previsiones sobre la recogida de las distintas fracciones de residuos. Puntos limpios y el servicio de limpieza viaria. c) La protección de datos en la gestión de residuos; 5. Disciplina ambiental. a) Sobre la responsabilidad, vigilancia, inspección y control. b) Infracciones y sanciones. III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 1. Conclusiones. 2. Recomendaciones. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante LRSCEC) obliga a las entidades locales a la aprobación de ordenanzas, “de manera que se garantice el cumplimiento de las nuevas obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados” (Disposición Final 8ª). Con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de dicha exigencia jurídica por parte de las entidades locales, el informe sobre las “Ordenanzas locales de residuos. 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” (2024), evalúa el estado de actualización de las ordenanzas locales de residuos en cumplimiento de la LRSCEC³.

Para ello, se seleccionó una muestra representativa de 980 municipios españoles, analizando sus ordenanzas de gestión de residuos durante 2023. Los resultados evidenciaron un bajo nivel de cumplimiento en cuanto a la adaptación de las ordenanzas a la LRSCEC, especialmente en municipios con más de 5.000 habitantes, en concreto, en el espacio temporal en el que se realizó el estudio solo 42 municipios y 1 de las mancomunidades Navarra, de los analizados, contaban con ordenanzas de residuos adaptadas a la LRSCEC⁴.

³ Itziar Sobrino García y Juan José Pernas García, “Ordenanzas locales de residuos. 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”, 2024. Accesible en: circularlocal.com (Último acceso: 9 de octubre de 2024).

⁴ Un segundo estudio, más en profundidad, sobre las ordenanzas locales en materia de gestión de residuos se ha realizado por Itziar Sobrino García, “European waste management regulations in Spanish local administrations: Compliance assessment and integration Frontiers”, *Sustainable Development*, 32(6), pp. 1-13, 2024.

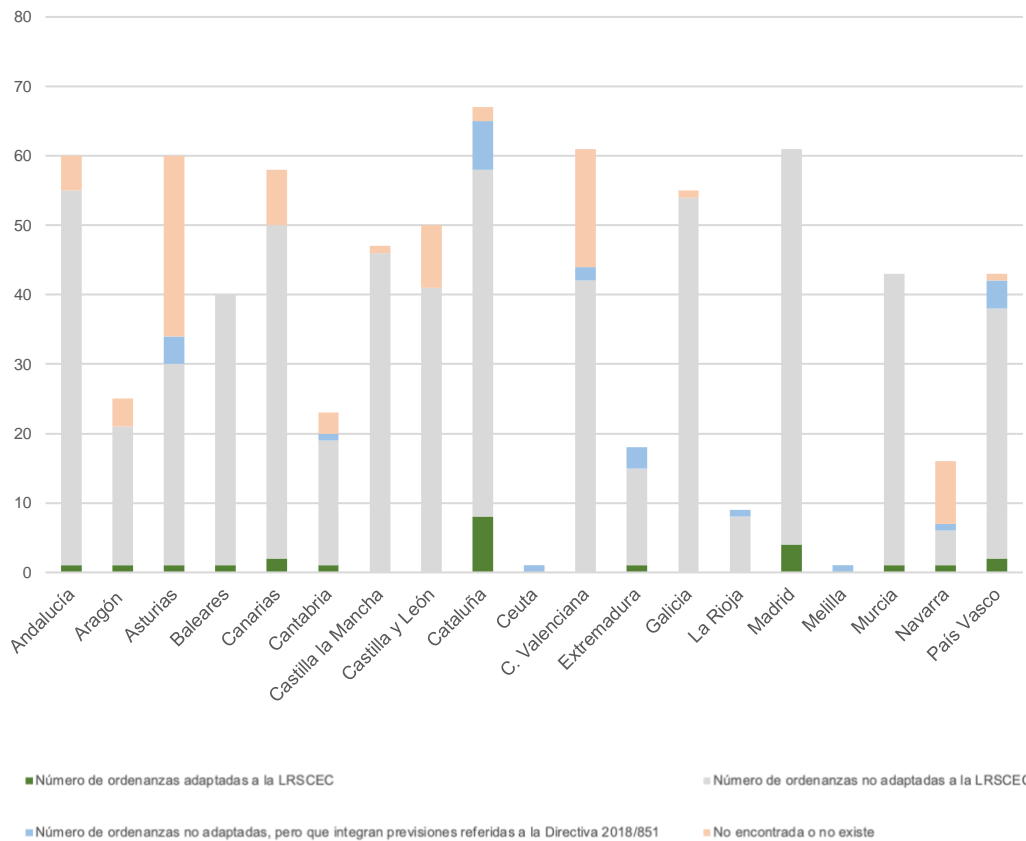


Gráfico 1. Panorama general del estado de las ordenanzas por CC.AA. Fuente: Informe: ordenanzas locales de residuos.

En consecuencia, y bajo este contexto, el presente trabajo pretende realizar propuestas, recomendaciones y buenas prácticas para la elaboración de ordenanzas municipales de gestión de residuos, partiendo de las ordenanzas municipales actualizadas que hemos considerado de mayor interés. Pretendemos ofrecer a los responsables locales un documento de análisis de referencia válido, que sirva de guía a la hora de dar cumplimiento a la obligación de aprobar ordenanzas de gestión de residuos adaptadas a la LRSCEC. En la línea con el resto de trabajos de este monográfico, no pretendemos llevar a cabo un estudio doctrinal exhaustivo, de ahí el número reducido de referencias doctrinales, ni realizar una investigación jurídica clásica, que reservamos para otras aproximaciones, sino, humildemente, ofrecer una herramienta útil para los gestores locales y contribuir, así, a una gestión estratégica y profesionalizada de los residuos municipales.

II. MARCO NORMATIVO

Como hemos indicado, la LRSCEC obliga a las entidades locales a la aprobación de ordenanzas (Disposición Final 8ª). Estas ordenanzas municipales son una herramienta de ordenación imprescindible para dar cumplimiento a los objetivos y obligaciones que la LRSCEC traslada a las entidades locales.

Las ordenanzas municipales permiten concretar el alcance y contenidos de los servicios de recogida separada y de tratamiento de residuos de competencia local⁵, así como definir las obligaciones de los productores de residuos municipales y el alcance de las funciones de inspección y sancionadoras municipales. Además, posibilitan, entre otras cuestiones:

- concretar medidas de prevención y reutilización de residuos municipales;
- definir, en su caso, el alcance de la gestión local de residuos comerciales no peligrosos;
- configurar el funcionamiento de los puntos limpios y las recogidas especiales;
- prever medidas de educación y comunicación ambiental;
- establecer previsiones sobre compostaje individual y comunitario;
- regular medidas especiales sobre mercados o eventos públicos;
- regular, como prevé la LRSCEC, la recogida conjunta de biorresiduos con envases o residuos de plástico compostables o la liberación de globos de forma intencionada y de fumar en las playas, para frenar la generación de basura dispersa;
- organizar la recogida de datos e informaciones sobre la gestión de residuos comerciales que no son gestionados por las entidades locales;

⁵ Sobre las competencias y los retos jurídicos en el ámbito de la ordenación de las fases previas de la gestión de residuos se encuentra René Javier Santamaría Arinas, “El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular”, en Cuadernos de Derecho Local, 46, 2018. Otro completo estudio se encuentra en José Francisco Alenza García, “Marco jurídico, delimitación competencial y principios en la gestión de los residuos en España”, en Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa (coord.), Residuos régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, su intervención y control: una perspectiva comparada hispano-argentina, Idearium. Mendoza, 2018.

- establecer el marco para la gestión de datos de carácter personal en los modelos de alta eficiencia (puerta a puerta o contenedores inteligentes); etc.

En definitiva, no es posible garantizar una gestión adecuada de los residuos municipales, que esté orientada al cumplimiento eficiente de los objetivos y obligaciones de la LRSCEC, sin la adopción de una ordenanza municipal plenamente adaptada a las exigencias de dicha norma.

Con la finalidad de contribuir a la aprobación o modificación de ordenanzas municipales adaptadas a la LRSCEC, a continuación, realizamos una serie de recomendaciones sobre la base de una estructura tipo propuesta de ordenanza municipal, que sería el siguiente:

- Disposiciones generales
- Medidas de prevención y reutilización
- Obligaciones de los productos iniciales o poseedores de residuos de competencia local
- Disposiciones generales sobre el contenido, alcance y modelo de servicio de recogida de residuos de competencia local
- Disposiciones específicas sobre la recogida de los distintos flujos de residuos
- Gestión y protección de datos de carácter personal
- Disciplina administrativa

1. Disposiciones generales

a) Objetivos

El título preliminar de las ordenanzas de gestión de residuos regula su objeto y régimen jurídico con el fin de delimitar su contenido y finalidad, específicamente todas las conductas y actividades relacionadas con la gestión de residuos de competencia municipal en el municipio correspondiente.

Consideramos relevante incorporar un artículo específico, sobre objetivos específicos de la Ordenanza, que vincule la gestión municipal con los objetivos predefinidos por el Derecho de la UE y la LRSCEC, para contextualizar adecuadamente los fines del servicio municipal de recogida y tratamiento y las

obligaciones de los sujetos que intervienen en el modelo de recogida separada. Podrá preverse, así, la exigencia del Ayuntamiento, o entidad local que corresponda, de adoptar medidas que contribuyan al logro de los siguientes objetivos, fijados por la LRSCEC:

- a) Reducir el peso de residuos municipales producidos en un 13% para 2025; un 15% para 2030, tomando como referencia en ambos casos el año 2010⁶.
- b) Alcanzar los objetivos comunitarios de preparación para a la reutilización y el reciclado de los residuos municipales de un 55%, en peso en 2025, de un 60%, en 2030, y de un 65% en 2035. En el marco de este objetivo general, se fija un objetivo concreto de preparación para la reutilización de un 5% en peso respecto del total para 2025, un 10% para 2030 y un 15% para 2035⁷.
- c) Reducir un 50% de residuos alimentarios *per cápita* en el plano de venta minorista y de los consumidores, y de un 20% de las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro para 2030⁸.
- d) Alcanzar el objetivo para 2035 de recogida separada de residuos municipales de un 50% en peso del total de residuos generados⁹.

b) Definiciones. Determinación del alcance del sistema municipal de recogida y tratamiento de residuos de competencia local

Este apartado preliminar se centra igualmente en las definiciones, que constituyen elementos clave ya que determinan el alcance tanto de la ordenanza como del servicio mismo, introduciendo matices significativos que pueden llegar a restringir el alcance del servicio de recogida¹⁰.

⁶ Artículo 17.1, Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC).

⁷ Artículo 26.1, LRSCEC.

⁸ Artículo 18.1, g, LRSCEC

⁹ Artículo 25.5, LRSCEC.

¹⁰ Nos remitimos en cuanto a los conceptos de “residuo doméstico” y “residuos de competencia local” “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, ISSN 1888-7392, N.º. 16, 2022, págs. 105-140. Vid. Alenza García, “Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos”, Anuario Aragonés del Gobierno Local, 14, pp. 239-268, 2023.

La LRSCEC precisa el contenido del concepto de “residuo doméstico” y, con eso, los residuos que debe ser recogidos, transportados y tratados por los servicios públicos locales obligatorios. Los residuos domésticos abarcan los residuos “peligrosos o no peligrosos” generados en el hogar y los similares “en composición y cantidad” a los residuos de los hogares “generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria”¹¹.

Tendrán, por tanto, la consideración de “residuos domésticos” los generados en los servicios e industrias siempre que se den dos condiciones acumulativas: primero, que sean similares en composición y cantidad a los residuos domésticos; segundo, que no sean generados como consecuencia de la actividad principal del servicio o industria¹² (art. 2, at) LRSCEC).

Este aspecto resulta primordial para determinar el alcance del servicio municipal, ya que los Ayuntamientos no podrán incorporar a su sistema a los “residuos industriales” similares a los residuos del hogar “en composición y cantidad”, que se generen como consecuencia de “la actividad propia” de la industria¹³. Por otra parte, los productores de residuos industriales son responsables de la gestión de los residuos derivados de su propia actividad, incluso en aquellos casos que, por su composición y cantidad, los residuos puedan considerarse similares a los generados en el ámbito doméstico.

Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.5 de la LRSCEC, las entidades locales tienen la obligación de prestar los servicios de recogida, transporte y tratamiento de los “residuos domésticos” como un servicio esencial. Con todo, las entidades locales podrán, no están obligadas, a ofrecer a los productores de “residuos comerciales” no peligrosos la posibilidad de gestionar dichos

¹¹ Artículo 2.1, letra at, LRSCEC. Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los hogares de, entre otros, aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, textil, pilas, acumuladores, muebles, enseres y colchones, así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria. Tendrán la consideración de residuos domésticos, los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados (art. 2, at) LRSCEC).

¹² Por ejemplo, un residuo orgánico generado en una industria alimentaria de embutidos puede ser similar en composición, pero no será considerado doméstico porque deriva de la actividad industrial. En contraste, el residuo generado por un trabajador debido a la comida preparada en el lugar de trabajo sí se considerará doméstico.

¹³ Artículo 2.1, letra at, LRSCEC.

residuos a través del sistema público de recogida y tratamiento, aunque aquéllos podrán optar igualmente por la gestión de sus residuos mediante su entrega a un gestor registrado¹⁴. Además, las entidades locales incluso podrán imponer a los sujetos productores de “residuos comerciales no peligrosos”, no asimilables a domésticos, su incorporación obligatoria al sistema municipal, cuando así lo prevea expresamente la ordenanza (art. 12.5, LRSCEC). En todo caso, esa integración obligatoria de estar adecuadamente motivada, en el expediente de aprobación de la ordenanza, sobre la base de criterios de “mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos”. La importancia de la motivación en el expediente de la ordenanza es fundamental, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia¹⁵, que han anulado la obligación de incorporación de los productores de residuos comerciales al sistema municipal debido a la falta de motivación suficiente.

En todo caso, no cabe la posibilidad de incorporar al sistema público de gestión de residuos de competencia local, ni como mera opción, ni como exigencia de integración, a los residuos comerciales peligrosos, sin perjuicio de lo que pueda establecer a este respecto la legislación sectorial (RAEE, Pilas y acumuladores, p.e.).

De acuerdo con lo indicado, en una fase preliminar de elaboración de la ordenanza, es conveniente evaluar los residuos que están siendo gestionados por la entidad local, con la finalidad de definir en la ordenanza los “residuos de competencia local” y, en consecuencia, dimensionar el alcance del sistema público de recogida y tratamiento de residuos; si se va a limitar a los “residuos domésticos” o si se va a extender, y en qué medida, a los “residuos comerciales no peligrosos”.

Por otra parte, el concepto de *residuo municipal*, regulado en el artículo 2, apartado av) LRSCEC, incluye una definición orientada a verificar y determinar

¹⁴ Vid., sobre esta cuestión Antonio Fortes Martín, “La producción y posesión de residuos (arts. 20 a 22), Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extraordinario 21, dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), 2022.

¹⁵ En este sentido se ha pronunciado la STSJ de Andalucía, nº recurso 726/2013, del 30 de junio de 2015, (ECLI:ES:TSJAND:2015:4747); STSJ de Andalucía nº recurso 523/2014, del 10 de marzo de 2016, (ECLI:ES:TSJAND:2016:5538).

el ámbito de aplicación de los objetivos relacionados con la preparación para la reutilización y el reciclado, así como las normas de cálculo establecidas en dicha ley. Este concepto puede generar confusión, ya que abarca también los residuos comerciales gestionados de forma privada, lo que implica que no se limita exclusivamente a los residuos de competencia local. Se trata, por tanto, de un concepto integral utilizado con fines informativos. Esto responde al deber de que los ayuntamientos dispongan de información tanto sobre los residuos de su competencia como sobre los residuos comerciales gestionados de manera privada¹⁶. Por ello, la ordenanza debe definir con precisión no solamente este concepto, si no las obligaciones de información que recaen sobre los productores de residuos comerciales¹⁷.

Además, en relación con los residuos comerciales, es crucial delimitar el concepto de *gran productor*, ya que podrán ser excluidos del sistema municipal de recogida, obligando a sus productores a que los gestionen a través de una entidad registrada. En el caso de la Ordenanza de Tarragona¹⁸ se considera como “gran generador” a aquella actividad económica que produce cantidades superiores a 24 l/día de resto, papel y cartón 2.200 l/semana, orgánica 1.100 l/día y vidrio 120 l/día. A la hora de definir el contenido de la Ordenanza habrá que determinar si se considera oportuno establecer esta diferencia entre pequeños y grandes productores, que procederá en caso de que se quiera limitar el alcance de los residuos de competencia local, que van a ser gestionados por el Ayuntamiento. En ese caso, si se considera preciso, se podrán concretar los parámetros que permiten determinar el carácter de pequeño y gran productor de residuos comerciales no peligrosos; todo ello en

¹⁶ Y así lo dispone el artículo 12.5 c) de la LRSCEC al disponer que corresponde a las entidades locales, a las ciudades de Ceuta y Melilla o, cuando proceda a las diputaciones forales: *“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”*.

¹⁷ Sobre esta tipología de obligaciones el “Model d’ordenança reguladora de la gestió de residus municipals” de la Agencia de Residuos de Cataluña recoge un catálogo muy extenso de las mismas, y que puede no ser asimilable para todos los municipios.

¹⁸ “Ordenança reguladora del servei de recollida de residus” publicada el 17 de octubre de 2023.

atención a las características de los establecimientos comerciales del municipio en cuestión.

También podrá establecerse un concepto más flexible de *gran productor* y considerar como tal, aquella actividad económica que, por sus características, constituye un punto intensivo de aportación de residuos de una determinada fracción al sistema, generando cantidades de residuos no asimilables a las del hogar, hecho que justifica la adopción de medidas expresamente orientadas a su recogida específica¹⁹. También podrá considerarse como tal la suma de los establecimientos integrados en un recinto comercial más amplio (centro comercial, mercado, etc.), siempre que exista una entidad gestora del recinto con personalidad jurídica propia, que cuente con recintos comunes para los contenedores²⁰.

Volviendo a la Ordenanza de Tarragona, en ella se establece que la condición de gran productor tendrá que ser acreditada ante el ayuntamiento, que tendrá la potestad para inspeccionar la generación de residuos y los datos anuales de generación siempre que sea necesario. En caso de que produzcan cantidades inferiores tendrán la consideración de “pequeños o medianos generadores”²¹. Los grandes productores puedan gestionar los residuos de forma privada, o bien, acogerse al servicio de recogida municipal en la forma y frecuencias establecidas, realizando un preaviso y solicitud del servicio al ayuntamiento con 6 meses de antelación²². Ahora bien, se establece que la incorporación al servicio de recogida municipal será obligatoria para los pequeños y medianos productores.

También podrán definirse otros conceptos de interés para la determinación del alcance de la competencia local, como los de “animal doméstico”²³, “residuos

¹⁹ Artículo 7 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

²⁰ Reglamento de gestión del Servicio de residuos urbanos del Consorcio de As Mariñas (art. 7).

²¹ Artículo 9 de la “Ordenança reguladora del servei de recollida de residus” de Tarragona.

²² Artículo 10 “Ordenança reguladora del servei de recollida de residus” de Tarragona. Además, este artículo ha incluido la siguiente casuística: puede darse el caso de que una actividad sea gran productora de papel y cartón, pero no sea gran productora de materia orgánica, por lo que podría tener un gestor privado para los primeros y adherirse al servicio municipal para las segundas, entre otras combinaciones posibles, una casuística que se tendría que acreditar ante el ayuntamiento.

²³ Art. 3.4., Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.

sanitarios de competencia local” o “eventos públicos”, que podrá hacerse, en su caso, por referencia a la definición contenida en la normativa sectorial de aplicación.

Otra de las definiciones elementales es la de “residuos sanitarios de competencia local”, ya que deben abarcar los residuos no peligrosos generados por centros sanitarios y que son similares a los del hogar. Estos residuos se refieren, de acuerdo con los ejemplos de ordenanzas analizadas, a aquellos generados en el ejercicio de actividades médicas o sanitarias y que no exijan requisitos específicos de recogida o gestión, sin ningún tipo de contaminación específica ni riesgo de infección, ni en el interior ni en el exterior de los centros en los que se generan, así como todos aquellos residuos generados en el ejercicio de actividades médicas o sanitarias que presentan características similares a los residuos generados en los hogares como consecuencia de actividades domésticas. Están compuestos por papel, cartón, metales, vidrio, restos de comidas, residuos de jardinería, mobiliario y enseres, así como otros tipos de residuos que normalmente se generan en estancias o áreas de un centro sanitario o consulta médica donde no se realizan actividades propiamente sanitarias, tales como oficinas, comedores, cafeterías, almacenes, salas de espera y similares. Esta definición ha sido incorporada en ordenanzas como la de Badajoz²⁴, Tenerife²⁵ o Madrid²⁶. En todo caso, lo correcto será aludir a la definición propia que contengan las normas

²⁴ “Ordenanza municipal de limpieza viaria y gestión de los residuos municipales del Excelentísimo Ayuntamiento de Badajoz”, publicada el 15 de julio de 2024.

²⁵ “Ordenanza municipal de gestión de residuos y limpieza de espacios públicos para una economía circular”, publicada el 18 de enero de 2024 del ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. Además, en el caso canario hace una distinción entre los “residuos sanitarios asimilables a domésticos”, entendidos conforme determina el Decreto 104/2002, de 26 de julio, de Ordenación de la Gestión de Residuos Sanitarios de Canarias, los residuos asimilables a domésticos (grupo I) son los generados en actividades no específicamente sanitarias, y que por tanto no requieren precauciones especiales en su gestión. Se incluyen en este grupo los residuos similares a los domésticos, como papel, cartón, plásticos, los residuos de la cocina, de la jardinería y de la actividad administrativa; y, “residuos sanitarios no específicos”, conforme determina el Decreto 104/2002, de 26 de julio, de Ordenación de la Gestión de Residuos Sanitarios de Canarias, los residuos sanitarios no específicos (grupo II) son los generados como consecuencia de la actividad sanitaria que, por su naturaleza o lugar de generación, quedan sujetos a requerimientos adicionales de gestión intracentro. En cuanto a su gestión extracentro, estos residuos no podrán ser reciclados o reutilizados dadas sus características. Estos residuos incluyen material de curas, yesos, textil fungible, ropas, jeringas de plástico, objetos y materiales de un solo uso que no presenten riesgo infeccioso.

²⁶ “Ordenanza de limpieza de los espacios públicos, gestión de residuos y economía circular”, de 20 de diciembre de 2022, del ayuntamiento de Madrid.

autonómicas de aplicación, en caso de disponer de regulación autonómica propia en la materia²⁷.

Es conveniente la introducción de una definición de “evento público”. La definición de la Ordenanza de Zaragoza²⁸, por ejemplo, incluye los espectáculos públicos (representaciones, actuaciones, exhibiciones o proyecciones ofrecidas por empresas, artistas o ejecutantes), las actividades recreativas y deportivas y las actividades socioculturales. En todo caso, si se dispone de una definición en la normativa autonómica de espectáculos públicos, será preferible atenerse a dicho concepto legal.

Será oportuno valorar la conveniencia de definir determinadas tipologías específicas de residuos, tales como los voluminosos, los domésticos peligrosos o los vehículos abandonados. Podrán considerarse, así, como “residuos voluminosos” aquellos residuos de competencia municipal que presenten características especiales de volumen, peso o tamaño que dificulten su recogida a través del sistema de recogida ordinaria y que requieren de una manipulación, como por ejemplo electrodomésticos, muebles, colchones, somieres, puertas y otras²⁹. Se considera oportuno igualmente integrar la definición de “residuos doméstico peligrosos”, como residuo peligroso generado en el hogar que presenta una o varias de las características peligrosas enumeradas en el anexo I de la LRSCEC. Para mayor claridad podrá hacerse referencia a algunos ejemplos de residuos de este tipo que normalmente se generan en los hogares son: pinturas y barnices; plaguicidas para jardines y huertos; productos de limpieza; determinados medicamentos sin utilizar; y determinados residuos de actividades de bricolaje y mantenimiento de vehículos de tipo «hágalo usted mismo»³⁰. Asimismo, para definir el concepto de vehículo abandonado podrá considerarse de forma presunta que un

²⁷ Por ejemplo, los residuos sanitarios no peligrosos generados en los centros sanitarios similares a los producidos en los hogares, que merecen la calificación Clase I de acuerdo con el Decreto 38/2015, de 26 de febrero, de residuos sanitarios de Galicia.

²⁸ “Ordenanza municipal de limpieza viaria y gestión de residuos domésticos del municipio de Zaragoza” del 2 de junio de 2023.

²⁹ Se ha tomado en consideración el artículo 7 del Model d’ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

³⁰ Ejemplos extraídos de la Comunicación de la Comisión sobre “recogida separada de los residuos peligrosos de origen doméstico” (2020/C 375/01).

vehículo está abandonado, y que adquiere en consecuencia la condición de residuos doméstico, cuando se den las determinadas circunstancias temporales, administrativas y de localización³¹.

En todo caso, a la hora de establecer el contenido preciso de definiciones, no preestablecidas por la LRSCEC o la legislación sectorial de aplicación, es relevante determinarlas en atención a la luz de la experiencia técnica de cada municipio. La introducción y concreción de definiciones con este enfoque permitirá dar respuesta a situaciones jurídicas que precisas de mayores cotas de seguridad jurídica, tanto para la entidad local, como para los usuarios del servicio. Estas definiciones estarán vinculadas a aspectos clave de la gestión municipal y a la precisión de elementos que afectan al alcance del servicio, como puede ser el alcance de la fracción vegetal.

Algunas ordenanzas locales como la de Tenerife, han incluido en su artículo dedicado a las definiciones el concepto de *SANDACH*, los subproductos de origen animal y los productos derivados no destinados al consumo humano, que cuentan con una normativa propia³², con el objetivo de excluirlas de la gestión municipal y establecer la prohibición del uso de estos servicios para su recogida. Esto se debe a que nivel estatal, el Real Decreto 1528/2012³³, en su disposición transitoria quinta, establece la posibilidad de que los establecimientos o plantas que no generen más de 20 kg semanales de estos

³¹ En la medida en que no hay una definición legal de "vehículo abandonado", se reproduce la definición contenida en el derogado Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, tal y como hace la ordenanza tipo de la FEMP (2019): "1º) Cuando permanezca estacionado por un periodo superior a un mes en el mismo lugar y presente desperfectos que hagan imposible su desplazamiento por sus propios medios o le falten las placas de matriculación o sean ilegibles; 2º) Cuando se encuentre en situación de baja administrativa y esté situado en la vía pública; 3º) Cuando transcurran más de dos meses desde que el vehículo haya sido depositado en el depósito municipal tras su retirada de la vía pública por la autoridad competente."

³² A estos residuos les resulta de aplicación el Reglamento (CE) nº1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, el Reglamento (UE) nº 142/2011 de la Comisión, de 25 de febrero de 2011, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, y la Directiva 97/78/CE del Consejo en cuanto a determinadas muestras y unidades exentas de los controles veterinarios en la frontera en virtud de la misma.

³³ Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano.

subproductos puedan acogerse a los servicios municipales, siempre que las ordenanzas lo permitan.

Podrán integrarse igualmente las definiciones de las diferentes fracciones de residuos de competencia local (orgánica³⁴, papel y cartón, fracción resto, vegetal, vidrio), con la finalidad de ofrecer mayor claridad a los usuarios sobre el destino de cada uno de los residuos generados.

Finalmente, la ordenanza podrá definir, sobre la base de los conceptos de la LRSCEC y de la experiencia municipal, los residuos que son excluidos de los servicios municipales de recogida y tratamiento de residuos, como los animales no domésticos, los escombros de obra mayor³⁵, los residuos peligrosos comerciales, los detritus humanos o los residuos agrícolas y ganaderos, que no tienen cabida en la consideración de residuos de competencia local³⁶. Este aspecto es relevante para otorgar seguridad jurídica a los responsables municipales y a los titulares de actividades económica vinculados a su producción.

2. Medidas de prevención y reutilización

Una de las novedades de la LRSCEC ha sido la inclusión de un título específico dedicado a la prevención. Aunque este principio ya se considera un instrumento clásico en el ámbito del derecho medioambiental y, fundamentalmente para los residuos, la ley ha incorporado un conjunto de previsiones que le otorgan cuerpo y contenido. En este sentido, el artículo 18 de la LRSCEC establece los fines que deben perseguir las medidas de prevención, entre los cuales se encuentran la promoción y el apoyo a modelos de producción y de consumo sostenibles y circulares, la reducción de

³⁴ La gestión de los residuos es una pieza clave para alcanzar los objetivos de la economía circular, por ello, la definición o determinación de los residuos específicos como los biorresiduos o los aceites usados son fundamentales, sobre esta cuestión Jennifer Sánchez González, "La gestión de residuos específicos: biorresiduos, aceites usados y residuos de construcción (arts. 28 a 30)", Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extraordinario 21, dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), 2022.

³⁵ La regulación sobre los residuos de construcción y demolición se encuentra en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

³⁶ Vid. el artículo 3 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

generación de residuos alimentarios en la producción primera, o el desarrollo de campañas informativas de sensibilización³⁷.

Adicionalmente, la ley contempla la posibilidad de que las ordenanzas municipales desarrollen medidas como la restricción de la liberación intencionada de globos o la prohibición de fumar en playas. Estas prácticas podrán ser sancionadas conforme al régimen de infracciones y sanciones previsto en el artículo 18.1, letra f) de la LRSCEC, lo que otorga a las entidades locales una herramienta para mitigar el impacto ambiental y promover un comportamiento más responsable en espacios públicos³⁸.

Asimismo, se contempla que las administraciones públicas fomenten el consumo de agua potable en sus dependencias y otros espacios públicos, a través de la instalación de fuentes, así como la reducción de residuos alimentarios³⁹. En el ámbito de la hostelería y restauración, los establecimientos estarán obligados a ofrecer de manera gratuita a los consumidores la opción de consumir agua no envasada.

El anexo VI proporciona un catálogo de ejemplos de medidas de prevención, clasificadas según su impacto en diferentes fases de la gestión de residuos. Esto incluye medidas que pueden influir en las condiciones marco de generación de residuos, como la implementación de estrategias de planificación o instrumentos económicos que fomenten una utilización eficiente de los recursos; medidas que afectan la fase de diseño, producción y distribución, como la realización de campañas de sensibilización y el apoyo económico, así como la promoción de sistemas de gestión ambiental

³⁷ La definición de medidas preventivas en el marco de la elaboración de programas locales la hemos abordado en Pernas García, J. J., "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", Cuadernos de derecho local, 39 65, 2024 (Ejemplar dedicado a: Los Gobiernos locales ante la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular).

³⁸ Sobre las herramientas para el ámbito local veáse, Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa, "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, pp. 24-44, 2022.

³⁹ Existe en la actualidad un proyecto de Ley de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que ha recibido diversas enmiendas en junio de 2024, cuyo aspecto esencial es la jerarquía de prioridades, siendo la máxima el consumo humano, a través de la donación o redistribución de alimentos y, cuando no sea posible, se plantearán otros como, su uso en piensos o compost.

acreditables (normas EMAS e ISO 14001); y medidas dirigidas a la fase de consumo y uso, que incluyen la sustitución de productos de un solo uso por alternativas reutilizables y la incorporación de criterios medioambientales en las compras del sector público.

Aunque las medidas de prevención son un elemento importante a considerar en las ordenanzas de gestión de residuos, su presencia ha sido limitada en las ordenanzas actualizadas analizadas en el estudio realizado por ECIL. Sin embargo, algunas de las ordenanzas, como la de Manacor (Mallorca, Islas Baleares)⁴⁰, incluyen medidas para prevenir la producción de residuos generados por pancartas, carteles y publicidad comercial. Esta ordenanza prohíbe, por ejemplo, colocar publicidad en los cristales exteriores de los vehículos con fines comerciales o dejarla enganchada en las puertas y ventanas de las propiedades. Además, obliga a depositar la publicidad en el interior de los buzones particulares o en espacios designados para ello. También incluye medidas para minimizar los residuos generados en los establecimientos del canal HORECA, dirigidas, por ejemplo, a fomentar el uso de productos reutilizables en todos estos tipos de establecimientos⁴¹. Por otra parte, la ordenanza de gestión de residuos de Tenerife⁴² obliga a los productores de residuos comerciales al establecimiento de un “plan de prevención y gestión de residuos” que incluirá la gestión de los distintos residuos generados⁴³.

La Ordenanza podrá servir igualmente para conminar a los titulares de establecimientos comerciales a que adopten, en la medida de lo posible, determinadas medidas dirigidas, por ejemplo, a fomentar la reducción de la generación de residuos o la donación de alimentos, a evitar el sobreenvasado

⁴⁰ “Ordenança reguladora de residus i del consum responsable del municipi de Manacor”, del 13 de marzo de 2023.

⁴¹ Artículos 13 y 18 de la “Ordenança reguladora de residus i del consum responsable del municipi de Manacor”, del 13 de marzo de 2023.

⁴² Esto se recoge en su capítulo 3 de los artículos 33 a 34, de la “Ordenanza municipal de gestión de residuos y limpieza de espacios públicos para una economía circular”, publicada el 18 de enero de 2024 del ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

⁴³ Este plan, que conforme al artículo 33 de la ordenanza, se deberá remitir a los seis meses de su entrada en vigor, deberá concretar la tipología de residuos que se prevé generar, volúmenes estimados, medidas adoptadas para minimizar su generación, medidas para garantizar su separación en origen, así como sistema de recogida que se empleará.

o el desperdicio alimentario, a ofrecer a los consumidores envases reutilizables o productos con características circulares. Con todo, a este respecto, hay que tener en cuenta que la posibilidad de establecer a nivel local restricciones complementarias a determinadas tipologías de plásticos de un solo uso es limitada, o directamente inexistente, al ser un ámbito propio que afecta a la responsabilidad ampliada del productor, de competencia estatal de acuerdo con la LRSCEC (art. 37.2). Será preferible acudir por tanto a iniciativas de fomento o incentivo a la reducción de estos productos, como la contratación pública ecológica o la adopción de medidas fiscales.

Adicionalmente, la LRSCEC establece que las autoridades fomentarán el establecimiento de las redes de preparación para la reutilización y de reparación y el apoyo a estas redes, especialmente cuando se trate de entidades de economía social autorizadas para gestionar residuos. Asimismo, facilitarán el acceso de estas redes a residuos que puedan ser preparados para la reutilización y que estén en posesión de instalaciones de recogida, aunque esos residuos no estuvieran originalmente destinados a esa operación. Para ello, se promoverán la utilización de instrumentos económicos, criterios de adjudicación, objetivos cuantitativos u otras medidas⁴⁴. En este contexto, la reserva de contratos se convertirá en un elemento clave para integrar a estas entidades de economía social, particularmente en los ámbitos textil y en la recogida de muebles y enseres⁴⁵.

Para reforzar la voluntad política en actuaciones preventivas y de reutilización, que se encuentran aún en fase embrionaria a nivel local, sería adecuado desarrollar un régimen básico de prevención y reutilización que establezca la

⁴⁴ Art. 24 LRSCEC.

⁴⁵ En concreto, la disposición adicional decimonovena de la LRSCEC establece que: “1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados. 2. Para dar cumplimiento a dicha obligación, al menos el 50% del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. En caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública.”

obligación de la entidad local de alcanzar determinados objetivos, mediante la adopción de medidas en este ámbito, como la redefinición de los puntos limpios con este enfoque o el impulso a la contratación pública circular.

3. Obligaciones de los productores iniciales o poseedores de residuos de competencia local

Es habitual la integración en las ordenanzas de un título relativo a las obligaciones generales de los productores y poseedores de residuos, que se centra especialmente en los residuos de carácter comercial. De esta forma, la Ordenanza municipal puede establecer obligaciones a los productores o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir sus características o a que los depositen en forma y lugar adecuados (art. 12.5, LRSCEC). En el caso de residuos domésticos peligrosos, podrá exigirse, por ejemplo, que se lleve a cabo una recogida periódica en un lugar concreto (por ejemplo, puntos de recogida móviles) o a domicilio (con una periodicidad mínima de dos semanas), o depósito en puntos limpios. Para determinados residuos podrá establecerse que la recogida se tenga que hacer previa solicitud del usuario, en el régimen de recogida especial que se establezca al efecto por el Ayuntamiento. También podrá disponerse que se gestionen necesariamente y al margen del sistema de recogida municipal, los residuos domésticos de origen comercial o industrial o los residuos comerciales no peligrosos, mediante la entrega a un gestor registrado de residuos, en el caso de los grandes productores o en el supuesto excepcional de que su gestión sea incompatible con las capacidades o la correcta gestión del servicio municipal.

Como se ha mencionado en epígrafes anteriores, en lo que concierne a los residuos comerciales no peligrosos, su régimen jurídico va a depender del alcance que quiera darle la entidad local al servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos. La Ordenanza deberá definir en qué condiciones los productores de estos residuos pueden adherirse al sistema público de gestión. Con todo, en el caso de la gestión privada de estos residuos, recordemos que la LRSCEC obliga a la separación en origen y recogida separada por parte de los productores de estos residuos, conforme a lo dispuesto en el artículo 25.3,

LRSEEC. Además, aquellos que opten por la gestión privada deberán acreditar la correcta gestión ante la entidad local. Si la Comunidad Autónoma dispone de un sistema de trazabilidad, los gestores estarán obligados a reportar la gestión realizada a dicho sistema (art. 20.3, LRSEEC).

En el caso de que la gestión privada de los residuos comerciales no peligrosos se resulte “incorrecta o deficitaria”, la normativa prevé la posibilidad de que la entidad local emita un requerimiento de subsanación dentro de un plazo determinado (que deberá determinar la autoridad competente). Si dicho requerimiento no es cumplido, se impondrá la obligación de adhesión al servicio municipal de recogida de residuos. Por otra parte, en el caso de “incumplimiento” de las obligaciones de gestión, la entidad local asumirá subsidiariamente la gestión, con la facultad de repercutir los costes reales del servicio a los obligados (art. 20.3, LRSEEC).

Las ordenanzas municipales de gestión de residuos deberán estructurarse en diversos apartados, en los que se contengan los elementos analizados hasta el momento y, en este aspecto, resulta crucial la incorporación de las experiencias y conocimientos técnicos de los funcionarios municipales, quienes poseen un entendimiento profundo de las irregularidades recurrentes en la gestión cotidiana de los residuos. En el caso de que se opte por los modelos de alta eficiencia, como el modelo puerta a puerta o los contenedores cerrados, se recomienda integrar prohibiciones específicas referidas a las dinámicas que pueden afectar a su buen funcionamiento, sobre la base de la experiencia adquirida por algunas administraciones públicas⁴⁶.

Asimismo, será indispensable incluir un apartado específico sobre las obligaciones de los productores o poseedores de residuos comerciales no peligrosos, que clarifique las alternativas, pública o privada, de gestión. Recordemos que la Ordenanza podrá optar por no integrar estos residuos en el sistema público, por integrarlos ofreciendo a los productores la posibilidad de optar por gestión pública o privada, o por exigir su incorporación obligatoria al sistema público, imposibilitando la gestión privada, por motivos de “mayor

⁴⁶ Se recomienda seguir las previsiones del artículo 57 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023, para ver cuáles se adaptan al modelo municipal elegido.

eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales” de la gestión pública.

Con relación a los residuos comerciales no peligrosos, gestionados de forma privada, la ordenanza podrá contemplar la obligación de separación en origen y recogida de forma diferenciada, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, y las obligaciones de comunicación e información de los productores de residuos comerciales ⁴⁷. Igualmente, podrán establecerse previsiones específicas para grandes productores, en el supuesto de que se quiera establecer una recogida pública especial o, en su caso, no integrarlos en el sistema municipal de gestión de residuos de competencia local. La regulación de estos aspectos deberá llevarse a cabo, en el marco que ofrece la LRSCEC y en atención a la propia realidad socioeconómica municipal y a las capacidades propias de la entidad local.

La ordenanza de gestión de residuos de Tenerife ⁴⁸ ha regulado las obligaciones de determinadas personas productoras de residuos para el fomento de la recogida separada y el reciclado de alta calidad. Particularmente, los establecimientos comerciales de carácter colectivo, de restauración y alojativos, en los que se generen residuos de envases, de papel cartón no envase o de vidrio incluidos en el servicio municipal de recogida, deberán llevar a cabo la separación en origen de los citados residuos, conforme al sistema de segregación designado por el ayuntamiento, en el interior de los mencionados establecimientos o instalaciones.

Otro aspecto relevante en la gestión de residuos es la recogida separada en eventos públicos⁴⁹. En este sentido, la ordenanza del ayuntamiento de Tenerife

⁴⁷ Vid. el artículo 9 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023. Con todo hay que indicar que este artículo responde a un nivel de desarrollo intenso de las obligaciones de los titulares de actividades económicas, que realizan una gestión privada de los residuos. En atención a las circunstancias municipales habrá que valorar la necesidad y la conveniencia de este nivel de desarrollo.

⁴⁸ Esto se recoge en su capítulo 3 de los artículos 33 a 34, de la “Ordenanza municipal de gestión de residuos y limpieza de espacios públicos para una economía circular”, publicada el 18 de enero de 2024 del ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

⁴⁹ El “Modelo de Ordenanza Marco de Recogida de Residuos” de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), recoge en su articulado que, en esta tipología de eventos, se deberán implantar alternativas a la venta y a la distribución de bebidas en envases y vasos de un solo uso, garantizando a su vez el acceso a agua potable no envasada. Vid. por su interés el artículo 45 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

establece la obligatoriedad de elaborar un plan de prevención y gestión de residuos para la organización de eventos en espacios públicos, además de prohibir el uso de plásticos de un solo uso en este tipo de celebraciones. Por otro lado, el Ayuntamiento de Sevilla⁵⁰ ha implementado restricciones más particulares, como la limitación en la distribución de caramelos durante eventos festivos, tales como las cabalgatas de Reyes. Además, la ordenanza debería establecer las consecuencias jurídica del incumplimiento de estas previsiones (suspensión de los efectos de la licencia, declaración responsable o comunicación previa). También podrá plantearse la posibilidad de exigir, en determinados supuestos, la presentación de una fianza que cubra los costes y la reparación de los posibles daños derivados del incumplimiento de la presente ordenanza o del plan de prevención y gestión.

4. Definición del contenido de los servicios de recogida y tratamiento de residuos

Una vez definidos los aspectos anteriores, es el momento de abordar el objeto principal de la ordenanza, que incluye la definición del modelo de recogida separada, las condiciones para la entrega de residuos y los sistemas de contenerización. Esta definición debe hacerse con cierto margen de flexibilidad⁵¹, teniendo en cuenta que debe ofrecerse margen para la adaptación del servicio a la diversa realidad municipal. En el caso de la gestión indirecta, será el proceso de preparación de los pliegos técnicos de los contratos de recogida de residuos el que desarrolle y concrete el alcance general del servicio definido en la Ordenanza⁵².

⁵⁰ “Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales”, del 8 de agosto de 2024, del ayuntamiento de Sevilla.

⁵¹ En este sentido, el “Model d’ordenança reguladora de la gestió de residus municipals” de la Agencia de Residuos de Cataluña establece en un apartado un desarrollo muy específico de los modelos de recogida empleados en cada una de las fracciones, así como de las condiciones de entrega y de los sistemas de contabilización. En cada caso, a la hora de desarrollar la ordenanza, habrá que valorar en qué medida es conveniente realizar una normativa más o menos densa, pensando en el posterior “desarrollo” mediante la definición de los pliegos técnicos del correspondiente contrato de recogida de residuos de competencia local.

⁵² Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), dispone que “en los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía se deberán cumplir las siguientes prescripciones: a) Antes de proceder a la contratación de un servicio de esta naturaleza deberá haberse establecido su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule

a) Cuestiones generales sobre el servicio de recogida: desde el alcance y el modelo hasta la información y la sensibilización

Las entidades locales han visto ampliadas sus obligaciones en cuanto a la recogida separada de ciertas fracciones de residuos, con la incorporación, a través del artículo 25.2 de la LRSCEC, de los biorresiduos de origen doméstico, aceites de cocina usados, residuos textiles, residuos domésticos peligrosos y residuos de muebles y enseres, sumándose a las fracciones ya existentes. Aunque la ley otorga cierto margen de flexibilidad para la implementación de sistemas de recogida separada, establece como preferencia la adopción de los modelos de alta eficiencia⁵³, como el sistema puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen tasas de recogida similares. La LRSCEC otorga un carácter prioritario a estos modelos, especialmente por su capacidad de identificar al usuario, facilitando así el logro de los objetivos de reducción y reciclado de residuos y la implementación de sistemas de pago por generación⁵⁴. Por todo ello, las ordenanzas deben reflejar la obligación de la LRSCEC de dar prioridad a los modelos de alta eficiencia, que son los que permitirán garantizar la sostenibilidad financiera y ambiental de los sistemas de recogida municipal. Permiten incrementar los porcentajes de recuperación de materiales y dar cumplimiento a los objetivos de reutilización y reciclado y de reducción de depósito en vertedero y, en consecuencia, reducir el pago del impuesto de vertido e incineración.

Es necesario definir claramente el modelo de recogida, que supone definir la relación entre la ordenanza y el contrato, ofreciendo mayor o menor margen a los procesos de preparación técnica de los contratos de recogida de residuos de competencia local. En la concreción del modelo del servicio municipal de

los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio" (art. 312, LCSP).

⁵³ Sobre esta cuestión sería oportuno la colaboración entre administraciones territoriales y otras entidades públicas del ámbito local para la realización de modelos técnicos y fomento de modelos de recogida más eficientes, como apunta Juan José Pernas García, "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", en *Anuario de Derecho Municipal*, 16, 2023.

⁵⁴ Destacando que se incluye expresamente por primera vez, la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa, o en su caso, una prestación patrimonial de este tipo, cuestión, entre otras tratada por René Javier Santamaría Arinas, "Principios de la política residuos (arts. 7 a 11)", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 21, 2022.

recogida, habrá que determinar las actuaciones incluidas en el servicio, el alcance y las modalidades del servicio (ordinaria o especiales⁵⁵) y los elementos de contenerización y las consecuencias vinculadas a los incumplimientos de las condiciones de entrega. En función de la definición municipal del servicio que quiera realizar la entidad local correspondiente, se podrá determinar de forma más específica la modalidad de recogida para cada una de las fracciones, así como los correspondientes sistemas de aportación (bolsa, contenedores en vía pública, contenedores comunitarios o individuales, etc.) para cada una de las fracciones⁵⁶.

En este sentido, aunque algunas ordenanzas no mencionan expresamente los modelos de alta eficiencia, sí contemplan la posibilidad de implementar sistemas alternativos a futuro, o de acuerdo a las necesidades de segregación de determinadas fracciones de residuos, como es el caso de la ordenanza de Madrid⁵⁷. Una regulación similar se encuentra en las ordenanzas de Tenerife y Zaragoza, que prevén la incorporación de la recogida puerta a puerta,

⁵⁵ La diferenciación entre recogida ordinaria y especial se hace únicamente a efectos de identificar la forma en que se presta el servicio. Si no requieren una solicitud del productor del residuo para su prestación, será ordinaria, en caso contrario, especial. En el caso de las recogidas especiales más habituales, podemos integrar por ejemplo las referidas a los animales domésticos muertos, los grandes productores, los voluminosos o los restos vegetales. No obstante, esta diferenciación no impide que determinados residuos puedan ser recogidos de las dos formas, en función de la situación puntual de cada caso. Sería el supuesto, por ejemplo, de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos o de los generados en comercios (tanto los residuos domésticos generados en comercio y recogidos obligatoriamente por el Ayuntamiento, como de los residuos comerciales no peligrosos recogidos de manera potestativa). Por este motivo, esta clasificación de las modalidades de recogida no es excluyente sino enumerativa, de manera que se completa con la referencia a los puntos limpios y a los puntos de recogida determinados por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (que, en puridad, serían también modalidades de recogida ordinaria, al no precisar de una solicitud expresa por parte de los usuarios). Por lo tanto, el régimen de recogida especial se establece ya en la Ordenanza para determinados residuos en los que está claro que solo se recogerán a solicitud del usuario y para el resto de los residuos de competencia local (tanto los que se presten con carácter obligatorio (residuos domésticos) como los que se presten con carácter potestativo (residuos comerciales no peligrosos) y con independencia de que tengan origen domiciliario, comercial o industrial) se contempla como una prerrogativa que tiene el Ayuntamiento para imponer cuando lo considere conveniente.

⁵⁶ A las recogidas ordinarias o especiales, se pueden sumar las recogidas mediante el depósito de los residuos por parte de los productores en el punto limpio, fijo o móvil, de acuerdo con lo establecido por la propia ordenanza sobre la gestión de estas instalaciones. También podrán integrarse como modalidades de recogida de residuos de competencia local, las derivadas de los puntos implantados por los sistemas de responsabilidad ampliada o las realizadas por entidades de economía social, debidamente identificadas y registradas.

⁵⁷ Artículo 25 de la "Ordenanza de limpieza de los espacios públicos, gestión de residuos y economía circular", de 20 de diciembre de 2022, del ayuntamiento de Madrid.

dependiendo de las posibilidades urbanísticas y las particularidades de cada caso. En el caso de Zaragoza, sin embargo, para ciertas fracciones del ámbito comercial, dependiendo de la zona en la que se encuentren, será obligatorio el uso exclusivo del sistema puerta a puerta⁵⁸. Las ordenanzas deben empezar a reflejar con mayor convicción la apuesta por los sistemas de alta eficiencia, para asegurar que se aprovecha al máximo la preparación de los contratos públicos para la implantación de estos modelos.

También se considera oportuno aprovechar la redacción de la ordenanza municipal para impulsar la transparencia en la gestión de residuos municipales, elemento clave no solo para que el ciudadano conozca las condiciones de prestación del servicio, sino para impulsar el conocimiento de las implicaciones económicas derivadas de una gestión adecuada del servicio, como las derivadas del pago por el impuesto de vertido e incineración o de los ingresos recibidos de los sistemas de responsabilidad ampliada. Este último elemento es clave para que la ciudadanía entienda las implicaciones de la separación de calidad, de su comportamiento individual, en las políticas y presupuestos municipales.

Finalmente, la Ordenanza debe concretar la obligación municipal de recopilar, elaborar y actualizar la información indispensable para cumplir con las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos, así como suministrarla a las comunidades autónomas. En particular, se deberá proporcionar información sobre los modelos de recogida, los instrumentos de gestión utilizados, las cantidades de residuos recogidas y tratadas, detallando el destino de cada fracción. Esto incluye también la información aportada por los productores de residuos comerciales no peligrosos cuando estos no sean gestionados directamente por la entidad local (art. 12.5, LRSCEC).

b) Previsiones sobre la recogida de las distintas fracciones de residuos. Puntos limpios y el servicio de limpieza viaria

Tras la determinación de las cuestiones generales que afectan al alcance y las modalidades del sistema público de recogida de residuos de competencia local,

⁵⁸ Artículo 55 de la "Ordenanza municipal de limpieza viaria y gestión de residuos domésticos del municipio de Zaragoza" del 2 de junio de 2023.

la Ordenanza deberá concretar las condiciones de entrega y los sistemas de aportación para las diferentes fracciones (biorresiduos⁵⁹, envases domésticos (plásticos, metales, briks)⁶⁰, envases comerciales, papel y cartón⁶¹, vidrio⁶², textiles⁶³, voluminosos⁶⁴, aceite de cocina usado⁶⁵, residuo doméstico peligroso, fracción resto⁶⁶). Estas previsiones de la ordenanza pueden tener un mayor o menor desarrollo. Se pueden establecer, por ejemplo, reglas de entrega específicas para cada fracción para los diferentes modelos de recogida o entrega (puerta a puerta, contenerización cerrada, punto limpio, entidades de economía social, recogidas especiales, etc.) y los sistemas de aportación.

Junto a los modelos de alta eficiencia, otro sistema ha adquirido relevancia con la LRSCEC, el compostaje doméstico y comunitario⁶⁷. La LRSCEC establece que las entidades locales adoptarán las medidas necesarias para la separación y reciclado en origen de los biorresiduos mediante su compostaje doméstico y comunitario, en especial en entidades locales cuya población sea inferior a 1.000 habitantes, o bien, su recogida separada y posterior transporte y tratamiento en instalaciones específicas de reciclado (art. 28).

Además, las entidades locales, cuando así lo establezcan sus respectivas ordenanzas, podrán recoger conjuntamente con los biorresiduos, los residuos de envases y otros residuos de plástico compostable que cumplan con los

⁵⁹ Vid. los artículos 19 y 30 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁶⁰ Vid. el artículo 21 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁶¹ Puede seguirse el modelo de los artículos 20 y 31 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁶² Puede seguirse el modelo del artículo 33 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁶³ Vid. el artículo 39 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁶⁴ Vid. el artículo 38 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁶⁵ Vid. el artículo 42 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁶⁶ Artículos 24 y 35 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023

⁶⁷ Se inició en 2023 un proyecto de "Orden Ministerial por la que se establecen las normas generales para la exención de autorización del tratamiento de residuos biodegradables mediante compostaje doméstico, comunitario y agrario", que regula las condiciones en las cuales el compostaje doméstico y comunitario estaría exento de autorización.

requisitos de la norma europea EN 13432:2000, así como otros estándares europeos o nacionales. No parece que el legislador haya acertado al dejar esta cuestión, con incidencia sobre la recogida separada y el reciclado de biorresiduos, en manos de cada una de las entidades locales; en primer lugar, porque impide armonizar las condiciones de la recogida separada de biorresiduos y, en segundo lugar, porque seguramente buena parte de las entidades locales obviarán la adopción de decisión alguna, teniendo en cuenta el bajo nivel, ya comentado, de cumplimiento de la obligación de adaptación de las ordenanzas municipales a las nuevas previsiones de la LRSCEC⁶⁸.

Las ordenanzas podrán establecer las condiciones de adhesión al sistema de compostaje doméstico y/o comunitario municipal, y definir las obligaciones de comunicación e información de los usuarios y las condiciones de funcionamiento y mantenimiento, control y seguimiento⁶⁹. Solo podrán tratarse conjuntamente con los biorresiduos, los envases y otros residuos de plástico compostable que cumplan con los estándares europeos o nacionales de biodegradación a través de compostaje doméstico y comunitario (28.1, LRSCEC).

En el caso de la ordenanza de Madrid, se permite la implementación de sistemas de compostaje que complementen la gestión selectiva de la fracción de biorresiduos o materia orgánica, siempre que se ajusten a criterios de eficiencia técnica y económica. Estos sistemas quedarán exentos, total o parcialmente, de la obligación de entregar dicha fracción al servicio municipal de recogida⁷⁰. Por su parte, Tenerife promueve el autocompostaje mediante la adopción de medidas que faciliten su implementación, así como el acceso de los ciudadanos a los recursos necesarios para llevar a cabo esta práctica⁷¹. En

⁶⁸ Pernas García, J. J., "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", Cuadernos de derecho local, 39 65, 2024 (Ejemplar dedicado a: Los Gobiernos locales ante la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular).

⁶⁹ Véanse los artículos 36 y ss. del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁷⁰ Artículo 73 de la "Ordenanza de limpieza de los espacios públicos, gestión de residuos y economía circular", de 20 de diciembre de 2022, del ayuntamiento de Madrid

⁷¹ Artículo 20. 3 "Ordenanza municipal de gestión de residuos y limpieza de espacios públicos para una economía circular", publicada el 18 de enero de 2024 del ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

el caso de Manacor, se establece un sistema de tarifas diferenciadas o reducidas para fomentar prácticas de compostaje doméstico o comunitario. Estas tarifas también se aplican a las buenas prácticas implementadas por la ciudadanía y las empresas en acciones de prevención de residuos, reutilización, preparación para la reutilización de los residuos generados y correcta recogida selectiva, con especial énfasis en la materia orgánica compostable. Asimismo, se contemplan reducciones tarifarias para personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social⁷².

Otra cuestión es la regulación de los flujos de residuos especiales, como puede ser el caso de los residuos de medicamentos y de sus envases, los aparatos eléctricos y electrónicos (RAES), los residuos de la construcción (obras menores y reparación domiciliaria), los animales domésticos muertos, los residuos vegetales, los residuos sanitarios (clase I), los vehículos abandonados o los residuos de pilas y acumuladores⁷³. El depósito de estos residuos especiales será, según el caso, el modelo de gestión municipal y la normativa sectorial de aplicación, los puntos limpios, fijo o móvil, los puntos de recogida habilitados por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor⁷⁴, las entidades gestoras registradas o las instalaciones de los distribuidores. También se prevé, en algunos casos, la recogida domiciliaria previa solicitud del servicio por los usuarios⁷⁵. En todo caso, a la hora de desarrollar el texto de la Ordenanza habrá que tener en cuenta la regulación sectorial de aplicación en materia de aparatos eléctricos y electrónicos ⁷⁶ , pilas y

⁷² Artículo 3.7 “Ordenança reguladora de residus i del consum responsable del municipi de Manacor”, del 13 de marzo de 2023.

⁷³ Habrá que atenerse a la regulación específica, Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

⁷⁴ Así lo contemplan ordenanzas como la de Badajoz, Sevilla o Madrid.

⁷⁵ Pueden establecerse condiciones específicas sobre el funcionamiento del servicio de recogida a domicilio. Vid., con relación a los aparatos eléctricos y electrónicos, las previsiones del artículo 38 del Model d’ordenança reguladora de la gestió de residus municipals, julio 2023.

⁷⁶ Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

acumuladores⁷⁷, vehículos abandonados⁷⁸ y residuos de la construcción y demolición⁷⁹.

En el caso de los residuos de medicamentos, como los medicamentos caducados, en desuso o restos de medicamentos, así como los residuos de envases que los hubieran contenido, deberá preverse que serán entregados por sus productores iniciales o poseedores en los puntos de recogida SIGRE ubicados en las farmacias o, en su defecto, en los puntos limpios, fijos o móviles.

Por otra parte, en lo referente a los residuos de construcción y demolición procedentes de obras menores y reparación domiciliaria⁸⁰, aunque tengan la consideración de residuos domésticos, estos deberán retirarse, prohibiendo su mezcla con otros residuos y manejarse de manera segura las sustancias peligrosas, en particular, el amianto⁸¹. En este sentido, algunas ordenanzas han contemplado que esta tipología de residuos deba depositarse en bolsas resistentes y entregarlos para su gestión en puntos limpios fijos o a una entidad gestora autorizada o una entidad recogedora registrada que garantice su entrega a una entidad gestora autorizada, además, en atención a los residuos y escombros que contengan amianto o el caso de los pararrayos radiactivos retirados de domicilios deberán entregarse a una entidad gestora autorizada⁸². La ordenanza podrá establecer una cantidad máxima como límite a la entrega en punto limpio, para concretar que se entiende por residuo y escombros procedentes de obra menor y reparación domiciliaria. Por encima de la

⁷⁷ Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

⁷⁸ Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil.

⁷⁹ Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

⁸⁰ El Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, en concreto la disposición adicional primer establece que las obras menores de construcción o reparación domiciliaria, que estarán sujetos a los requisitos que establezcan las entidades locales en sus respectivas ordenanzas municipal.

⁸¹ Conforme a lo estipulado en el artículo 30 de la LRSCEC.

⁸² Y así lo contemplan el artículo 25 de la "Ordenanza municipal de gestión de residuos y limpieza de espacios públicos para una economía circular", publicada el 18 de enero de 2024 del ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife o el artículo 84 de la Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales", del 8 de agosto de 2024, del ayuntamiento de Sevilla.

cantidad determinada en la ordenanza, el productor inicial o el poseedor de residuos deberá gestionar a través de una entidad registrada de gestión de residuos.

Tiene cabida aquí el caso de los animales domésticos muertos, cuya consideración es también de residuo doméstico (o comercial, cuando procedan de actividades del sector servicios, como clínicas veterinarias⁸³) y, cuyo abandono en vía pública o cualquier terreno del término municipal debe quedar prohibido. Podrá preverse que la gestión de estos residuos se realice a través de un servicio especial de recogida⁸⁴, si el ayuntamiento lo tiene habilitado, o mediante su entrega a un gestor autorizado o un recogedor registrado⁸⁵.

Por otro lado, es importante mencionar los residuos sanitarios analizados en epígrafes anteriores. Estos son generados en clínicas, laboratorios, hospitales, entre otros, y algunos podrán ser asimilables a los residuos domésticos. La gestión de aquellos no asimilables a los domésticos será responsabilidad del centro sanitario, que deberá asegurarse de entregarlos a un gestor autorizado para su correcta disposición. Para la definición del alcance de la intervención municipal y de las obligaciones de los productores habrá que estar, en su caso, a la normativa autonómica de aplicación (como la de Galicia o Madrid, p.e.).

Otro de los residuos que generan problemas, no menores, en la gestión municipal son los residuos vegetales. Podrá establecerse un tratamiento diferenciado en función de si los residuos tienen carácter leñoso o no leñoso (podas). En el primer caso, la modalidad de entrega podrá ser a través de la recogida ordinaria y, en el segundo, podrán definirse diferentes alternativas, como la entrega en punto limpio, una recogida especial puerta a puerta, la previsión de contenedores específicos de entrega habilitados por la entidad local o entrega a una entidad registrada. También podrá preverse la vía del

⁸³ Podrá optarse por limitar la presentación del servicio municipal de recogida, transporte y tratamiento a los animales muertos de origen doméstico, de acuerdo con las previsiones del artículo 12.5, e, 2º, de la LRSCEC.

⁸⁴ Todo ello, sin perjuicio de la aplicación cuando procedan, de las medidas previstas en el Reglamento (CE) nº 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1774/2002 (Reglamento sobre subproductos animales).

⁸⁵ El “Modelo de Ordenanza Marco de Recogida de Residuos” de la FEMP, contempla estas dos posibilidades, que además han sido adoptadas por ayuntamientos como Badajoz.

autocompostaje individual, en las condiciones predefinidas por la ordenanza para garantizar su adecuada gestión⁸⁶. Con relación a los vehículos abandonados, podrá definirse, respetando la normativa sectorial de aplicación, no solo la prohibición de abandono, sino las modalidades de entrega y el procedimiento para requerir a los titulares de estos residuos su retirada o los eventuales costes derivados de su gestión municipal.

En cuanto a los puntos limpios es necesario definir con claridad los tipos de residuos admitidos (como el aceite de cocina usado, RAEE, pilas y acumuladores, textiles, voluminosos, residuos de obras menores, podas y residuos domésticos peligrosos, etc.). Asimismo, se deben especificar los residuos que no serán admitidos, tales como los residuos industriales, comerciales peligrosos, agrícolas o ganaderos. Además, habría que valorar si se permitirá la admisión de residuos comerciales no peligrosos y si se debe establecer un tratamiento diferenciado entre pequeños y grandes productores, según la normativa sectorial de aplicación. Por último, es conveniente proporcionar información sobre los puntos limpios en las plataformas digitales, donde se incluya información sobre las reglas de uso y funcionamiento y residuos admisibles. Podrán concretarse igualmente las reglas de uso y funcionamiento, aunque si se quiere simplificar la ordenanza, se puede considerar la opción de remitir estos detalles a un reglamento de desarrollo más específico⁸⁷. De acuerdo con las tendencias actuales y los objetivos de reutilización de la LRSCEC, podrá establecerse que los puntos limpios fijos fomentarán y facilitarán la reutilización y la preparación para la reutilización de los residuos mediante, por ejemplo, un espacio de intercambio de artículos, un espacio habilitado para la reparación de artículos con disponibilidad de herramientas y de personal especializado u otros medios⁸⁸.

Por último, la Ordenanza podrá definir la modalidad de gestión de los residuos de limpieza. Podrá indicarse que serán transportados y gestionados

⁸⁶ Vid. a este respecto el Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁸⁷ Vid. sobre la regulación de los puntos limpios el completo y desarrollado Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁸⁸ Vid. el artículo 47 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

conjuntamente con la fracción resto de los residuos de competencia local, excepto en los casos en que la recogida separada permita su reciclado. En este último caso, serán gestionados conjuntamente con la correspondiente fracción de los residuos municipales⁸⁹. Con todo, hay que tener en cuenta que muchas ordenanzas no se limitan a esta previsión, sino que han optado por el desarrollo del régimen jurídico de aplicación a los servicios de limpieza viaria, desarrollando una regulación municipal de más amplio alcance.

c) La protección de datos en la gestión de residuos

Uno de los aspectos que ha cobrado especial relevancia con la introducción de los modelos de recogida de alta eficiencia, así como con la implantación de tasas vinculadas al pago por generación de residuos, es la protección de datos personales. La identificación de los usuarios del servicio de recogida se convierte en un requisito indispensable para el adecuado funcionamiento de estos sistemas. Este punto plantea importantes implicaciones en materia de privacidad y tratamiento de datos, motivo por el cual la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ha emitido pronunciamientos específicos⁹⁰ sobre el asunto, subrayando la necesidad de que las ordenanzas locales contemplen detalladamente el tratamiento de los datos personales que estos sistemas requieren⁹¹.

⁸⁹ Vid. artículo 52 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁹⁰ La reciente resolución al procedimiento sancionador, PS/00547/2022, de la AEPD, se ha pronunciado sobre esta cuestión concreta.

⁹¹ Más concretamente, se debería incluir cuestiones de protección de datos en los términos del artículo 6.3 del Reglamento General de Protección de Datos: *“La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por: a) el Derecho de la Unión, o b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento. La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido”*.

En particular, la AEPD ha indicado que las ordenanzas deben incluir disposiciones claras sobre la base legal del tratamiento de los datos, la finalidad de su uso y las limitaciones correspondientes. En aquellas situaciones en las que la entidad local implemente sistemas que requieran la identificación de usuarios, se recomienda la inclusión de artículos específicos que regulen qué tipo de datos se recogerán. Estos pueden abarcar datos de carácter contractual, como el número de teléfono o el correo electrónico, y datos relacionados con la prestación del servicio, tales como el volumen de residuos gestionado o el tipo de recipiente asignado.

Los objetivos del tratamiento de estos datos deben vincularse directamente con el seguimiento y evaluación del correcto funcionamiento del servicio de recogida separada, así como con la contabilización de los residuos para la correcta aplicación de tasas basadas en la generación de los mismos⁹². En cuanto a la legitimidad del tratamiento de datos, este se sustenta en el interés público y en el ejercicio de las potestades públicas conferidas a la entidad local, lo que otorga un respaldo jurídico adecuado a estas prácticas⁹³.

Además, las ordenanzas deben especificar claramente los derechos de los usuarios en relación con sus datos personales, garantizando que la normativa de protección de datos se aplique rigurosamente. En lo que respecta a los roles, las entidades locales asumirán generalmente la responsabilidad como responsables del tratamiento, mientras que las empresas que participen en la gestión de residuos, tecnología o comunicaciones actuarán como encargados del tratamiento, accediendo únicamente a los datos necesarios para la prestación del servicio⁹⁴.

⁹² Sobre las dificultades en el ámbito de la fiscalidad de los residuos, se encuentra Gemma Patón García, "Contexto actual de la economía circular: avances regulatorios y principales desafíos en relación con la fiscalidad de los residuos", en L.M. Cazorla Prieto y R.C. Cancio Fernández, *Los gravámenes temporales al sector eléctrico y bancario: sostenibilidad ambiental y fiscalidad para la economía circular*, pp. 189-206. Aranzadi, 2023.

⁹³ Un análisis en profundidad sobre esta cuestión se encuentra en Itziar Sobrino García, "Perspectivas legales en la gestión de residuos: el equilibrio entre la salvaguarda de los datos personales y la optimización de los modelos de eficiencia", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 15(1), pp.1-38, 2024

⁹⁴ Así, la AEPD emitió un informe en 2019 ref.000809/2019 aclarando que precisamente ha sido el legislador nacional el que ha considerado a los contratistas de la Administración como encargados del tratamiento, y concluyendo que con carácter general se entiende que las contrataciones sometidas a la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) confieren a

Finalmente, debe prestarse especial atención a las políticas de almacenamiento y acceso a los datos personales. Estos deberán ser conservados únicamente durante el tiempo necesario para los fines descritos, garantizando que, cuando corresponda, se empleen mecanismos de seudonimización para su uso en fines estadísticos o de investigación.⁹⁵

4. Disciplina ambiental

El régimen sancionador contemplado en la LRSCEC mantiene una clara continuidad con la normativa derogada, consolidando aspectos esenciales de su predecesora⁹⁶. Entre los elementos más destacados, se regula de manera general el proceso de inspección y vigilancia, así como el rol que desempeñan las entidades colaboradoras en este ámbito. Asimismo, la ley incluye un extenso catálogo de infracciones, abarcando desde las conductas menos graves hasta las más severas, con el fin de garantizar un control exhaustivo y una adecuada aplicación de las obligaciones derivadas de la normativa en materia de residuos.

En cuanto al procedimiento sancionador, la ley incorpora disposiciones relativas a los principios y garantías propios del régimen jurídico sancionador, ajustándose a las previsiones básicas contenidas en la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esto asegura la coherencia y el respeto de los derechos de los administrados en los procesos sancionadores, estableciendo un marco jurídico que refuerza la seguridad jurídica y la eficacia en la aplicación de las sanciones.

la entidad pública contratante la cualidad de responsable del tratamiento derivada de su actividad contractual en la gestión de servicios públicos de competencia local.

⁹⁵ En este sentido el “Model d’ordenança reguladora de la gestió de residus municipals” de la Agencia de Residuos de Cataluña ha sido uno de los primeros ejemplos en la inclusión de este enfoque. A mayores, la “Guia per a la protecció de dades personals en sistemes de recollida de residus amb identificació i en taxes justes”, también procedente de la Agencia de Residuos de Cataluña, permite facilitar la incorporación criterios y medidas concretas en esta materia.

⁹⁶ El estudio realizado por Íñigo Sanz Rubiales, “Título IX: responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador (arts. 104 a 118)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 21, dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), 2022, recoge de manera detalla y extensa un análisis sobre el régimen sancionador de la LRSCEC.

a) Sobre la responsabilidad, vigilancia, inspección y control

El carácter garantista del procedimiento sancionador demanda la inclusión de un artículo específico que regule la identificación de los responsables en materia de gestión de residuos. Cuando se trata de residuos de competencia local, la LRSCEC dispone que pueden resultar sancionadas, además de las personas físicas o jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, en los términos contemplados en el artículo 28 de la LRJSP.

En los casos en los que haya varios responsables implicados y no sea posible establecer el grado de participación individual en la infracción, la responsabilidad deberá ser exigida de forma solidaria. Asimismo, cuando las infracciones estén relacionadas con obligaciones de carácter colectivo —como el uso, conservación o limpieza de contenedores o recipientes estandarizados—, podrá atribuirse la responsabilidad a la correspondiente entidad a la que se haya atribuido la obligación. Un ejemplo de esto puede ser el caso de las comunidades de propietarios de un inmueble⁹⁷. También se podrán determinar las reglas de identificación de los responsables, en los casos en los que la persona infractora sea una actividad económica o un servicio o en los supuestos en que la infracción sea cometida mediante el uso de un vehículo.

De esta forma, los productores de residuos domésticos y comerciales estarán sujetos a las inspecciones por parte de las entidades locales, a los efectos de comprobar el cumplimiento de lo establecido en las respectivas ordenanzas y en la ley y sus reglamentos de desarrollo en lo que sea de su competencia (art. 106.6 LRSCEC). Por lo tanto, se deberán regular en la ordenanza las funciones de inspección y vigilancia en materia de residuos, asignando estas tareas al personal que tenga atribuidas dichas funciones, así como a los agentes de la policía local. Habrá de concretarse las facultades de los inspectores para acceder sin previo aviso a las instalaciones donde se realizan actividades relacionadas con la gestión de residuos reguladas en la ordenanza, concretando las actuaciones que puedan llevar a cabo. También podrá habilitarse a los inspectores para la identificación y apertura de bolsas u otros

⁹⁷ *Vid.* el artículo 38.3, del Modelo de Ordenanza Marco de Recogida de Residuos, Federación Española de Municipios y Provincias, 30 enero de 2024.

elementos con residuos que hayan sido abandonados en la vía pública o fuera de los elementos de aportación o contenerización, así como inspeccionar el contenido de los residuos depositados dentro del contenedor. Será igualmente oportuno precisar el contenido de las actas de inspección que se redacten en el ejercicio de las funciones de fiscalización⁹⁸.

Además, se establece la obligación de colaboración por parte de todos los actores implicados, como productores, poseedores, gestores de residuos, y responsables de establecimientos comerciales, industriales o residenciales. Estos deben facilitar el acceso a sus instalaciones y proporcionar la documentación necesaria para el ejercicio de las funciones de inspección. Este mandato tiene como objetivo garantizar que todas las actividades vinculadas a la gestión de residuos se lleven a cabo conforme a las normativas vigentes, fomentando una participación activa y responsable de todas las partes en el cumplimiento de las disposiciones ambientales.

b) Infracciones y sanciones

Para tipificar las infracciones y sanciones en el ámbito de la gestión de residuos se deberá tomarse en consideración la LRSCEC, en lo que respecta a las conductas expresamente tipificadas en dicha norma. Para el resto de conductas, la base jurídica habilitadora se encuentra en los artículos 139 a 141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL)⁹⁹, en la medida en que la ordenanza regula medidas destinadas a la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de los servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos. Esta permite que, en defecto de normativa sectorial específica, se puedan establecer infracciones e imponer las correspondientes sanciones (art. 139).

En línea con lo anterior, el artículo 111.3 LRSCEC dispone que la potestad sancionadora recaerá sobre las entidades locales en casos de abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos cuya recogida y gestión les

⁹⁸ *Vid.* en este sentido el artículo 62 del Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals, julio 2023.

⁹⁹ Nota 62, Modelo de Ordenanza Marco de Recogida de Residuos, Federación Española de Municipios y Provincias, 30 enero de 2024.

corresponde, según lo previsto en el artículo 12.5 LRSCEC, así como cuando estos residuos no se entreguen conforme a las condiciones fijadas por las ordenanzas locales. Con relación a la prescripción de infracciones y sanciones, la imposición de multas coercitivas o la publicidad de las sanciones, solamente se podrá aplicar la LRSCEC con relación a infracciones tipificadas en ella, mientras que para el resto de los casos habrá que aplicar las reglas generales de la LPACAP y la LRJSP. Esto implica, tal y como advierte el modelo de la FEMP, que no será posible imponer multas coercitivas en casos no tipificados en la LRSCEC o en la normativa autonómica, puesto que, conforme al artículo 103.1 de la LPACAP, estas sanciones solo pueden imponerse si están expresamente previstas en una ley¹⁰⁰.

La ordenanza deberá establecer por tanto un régimen dual. Por una parte, el régimen sancionador de competencia local previsto en la LRSCEC (art. 11.2, LRSCEC) y, por otra, el definido, en atención a la experiencia de gestión local, sobre la base de las previsiones de los artículos 139 a 141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL).

Las ordenanzas de Lasarte¹⁰¹ o de la Mancomunidad El Brusco (Cantabria)¹⁰² han incorporado, como otras muchas, una tipificación de infracciones basado en la clasificación entre leves, graves y muy graves. Las infracciones leves se refieren principalmente a conductas que, aunque no causen un daño significativo, afectan el buen funcionamiento del sistema de recogida de residuos. Entre estas conductas se incluyen el incumplimiento de los horarios de depósito o el uso indebido de los contenedores, la manipulación inadecuada de los mismos, así como el depósito de pequeños residuos en lugares inadecuados. Algunas de estas infracciones, como el incumplimiento de horarios de depósito, están tipificadas en la LRSCEC¹⁰³. En todo caso, de

¹⁰⁰ Nota 62, Modelo de Ordenanza Marco de Recogida de Residuos, Federación Española de Municipios y Provincias, 30 enero de 2024.

¹⁰¹ Se encuentran reguladas en el Título IV – Inspección, control y sanción, de la “Ordenanza municipal de residuos domésticos y comerciales de Lasarte-Oria”, de octubre de 2022.

¹⁰² Concretamente en su Título III sobre responsabilidades y régimen sancionador, de la “Ordenanza reguladora de la Gestión del Servicio de Recogida Domiciliaria de Residuos y su Transporte a Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Meruelo”, publicada en enero de 2023, de la Mancomunidad El Brusco.

¹⁰³ El artículo 108.4 de la LRSCEC recoge aquellas infracciones que se considerarán leves a efectos de lo dispuesto en la ley.

acuerdo con la LRSCEC, tendrá la consideración de infracción leve, entregar los residuos domésticos y comerciales no peligrosos contraviniendo lo establecido en la ordenanza local, de conformidad con el artículo 20.3 de la LRSCEC (art. 108.4, letra c. LRSCEC).

Por otro lado, en las ordenanzas consultadas las infracciones graves se caracterizan por un mayor impacto sobre la salud pública o el medio ambiente. Este grupo de infracciones abarca, por ejemplo, el vertido incontrolado de residuos en la vía pública, la obstrucción de las labores de inspección y vigilancia municipales o el incumplimiento de las obligaciones de separación de residuos en origen. De acuerdo con la LRSCEC, tienen la consideración de infracciones graves el abandono, incluido el de la basura dispersa (“littering”), el vertido y la gestión incontrolada de residuos de competencia local, sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente (art. 108.3, c, LRSCEC)., así como la obstrucción a la actividad de vigilancia, inspección y control del Ayuntamiento, así como el incumplimiento de las obligaciones de colaboración (art. 108.3, l, LRSCEC).

Las infracciones muy graves abarcan las conductas que representan un riesgo considerable para la salud de las personas o que producen un daño significativo al medio ambiente. El abandono, el vertido y gestión incontrolada de residuos domésticos peligrosos, están tipificadas como infracción grave en la LRSCEC (art. 108.2, letra c). Así ocurre igualmente cuando esa misma conducta afecta a residuos de competencia local, no peligrosos, siempre que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando se haya producido en espacios protegidos (art. 108.2, letra d, LRSCEC). También podrán tener la consideración de muy grave, las infracciones en las que concurren las circunstancias del artículo 14^o.1 de la LRBRL (perturbación en la convivencia, impedimento del uso de servicio de recogida u obstrucción al normal funcionamiento de los servicios).

En cuanto a la cuantía de sanciones, la determinación va a depender de si se trata de infracciones tipificadas o no en la LRSCEC. En el primer caso, se estará a las cuantías de la LRSCEC, que, en algunos casos, varían en función

de si afectan o no a residuos peligrosos o suelos contaminados. En el caso de que no se trate de infracciones tipificadas en la LRSCEC, o ley autonómica, las cuantías de las sanciones estará limitadas por los límites establecidos por el artículo 141 de la LRBRL. Esto implica diferencias muy notables en las cuantías de las sanciones del mismo grado.

Es destacable que, en ciertos casos y siempre que la legislación de aplicación lo permita, las sanciones económicas podrían ser sustituidas por trabajos en beneficio de la comunidad o la asistencia a cursos de formación. Debe por tanto concurrir una Ley habilitante que permita a los ayuntamientos aplicar estas sanciones sustitutivas para fomentar la sensibilización y la adopción de conductas adecuadas en el espacio público. Debe existir esta previsión en la Ordenanza para que los Ayuntamientos puedan aplicarla si cuentan con habilitación específica en una Ley.

En lo referente a los plazos de prescripción, las ordenanzas locales deberían adoptar un enfoque dual basado en el origen de la infracción. Así, aquellas tipificadas en la LRSCEC deben seguir los plazos de prescripción especificados en el artículo 113 de dicha ley, un año para las leves, tres para las graves y cinco años para las muy graves, los mismos plazos para las sanciones. Para el resto de las infracciones, se aplican los plazos de prescripción establecidos de manera general en el artículo 30 de la LRJSP, en concreto, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. En cuanto a las sanciones impuestas, el plazo de prescripción será de tres años para faltas muy graves, dos años para faltas graves y un año para faltas leves.

Como último elemento se encuentra el establecimiento de acuerdos de colaboración entre los ayuntamientos y las entidades públicas de la Comunidad Autónoma competentes en asuntos de menores, ya que podrán promoverlos y así hacerlo constar en la ordenanza, como es el caso de Manacor o la Mancomunidad el Brusco o Tenerife. Estos acuerdos tienen como objetivo facilitar la ejecución de medidas judiciales de reforma, específicamente aquellas impuestas por los juzgados de menores que consisten en trabajos en beneficio de la comunidad, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley

Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Esta tipología de medidas se regirá conforme a una serie de principios entre los que se encuentra la primera del interés del menor de edad, el respeto al libre desarrollo de su personalidad o la aplicación de programas fundamentalmente educativos que fomenten el sentido de la responsabilidad y el respeto por los derechos y libertades de los otros¹⁰⁴. Asimismo, las prestaciones en beneficio de la comunidad deberán cumplir cuatro condiciones fundamentales: tener un interés social o beneficiar a personas en situación de vulnerabilidad; estar relacionadas preferentemente con el bien jurídico afectado por los actos cometidos; no implicar una vulneración de la dignidad del menor; y, por último, no estar supeditadas a la consecución de intereses económicos¹⁰⁵.

III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

Las ordenanzas de gestión de residuos son herramienta de ordenación imprescindible para dar cumplimiento a los objetivos y obligaciones que la LRSCEC traslada a las entidades locales. No es posible garantizar una gestión adecuada de los residuos municipales, que esté orientada al cumplimiento eficiente de los objetivos y obligaciones de la LRSCEC, sin la adopción de una ordenanza municipal plenamente adaptada a las exigencias de dicha norma.

La LRSCEC obliga a las entidades locales a la aprobación de ordenanzas, “de manera que se garantice el cumplimiento de las nuevas obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados”.

¹⁰⁴ Conforme a lo estipulado en el artículo 6 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

¹⁰⁵ Según lo establecido en el artículo 20 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Que, además, incluye cómo debe realizarse la jornada de prestaciones no pudiendo exceder de cuatro horas diarias si el menor no alcanza los 16 años, ni de ocho horas si es mayor de dicha edad.

Las ordenanzas municipales deben concretar el alcance y contenidos de los servicios de recogida separada y de tratamiento de residuos de competencia local, así como definir las obligaciones de los productores de residuos municipales y el alcance de las funciones de inspección y sancionadoras municipales. Con todo, las ordenanzas de gestión de residuos deben evolucionar hacia su configuración como ordenanzas de gestión de recursos y economía circular, con la incorporación de medidas de ordenación e incentivo, centradas en las escalas superiores de la jerarquía de residuos, particularmente la prevención y la reutilización.

La LRSCEC prevé un “modelo para armar” por parte de las entidades locales, que deberán definir mediante la ordenanza de gestión el alcance del servicio de recogida y tratamiento de residuos con relación a los “residuos comerciales no peligrosos”. Recordemos que la Ordenanza podrá optar por no integrar estos residuos en el sistema público, por integrarlos ofreciendo a los productores la posibilidad de optar por gestión pública o privada, o por exigir su incorporación obligatoria al sistema público, imposibilitando la gestión privada, por motivos de “mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales” de la gestión pública.

Están disponibles modelos de ordenanza municipal que facilitan el proceso de su elaboración, que hemos mencionado en el desarrollo del trabajo, aunque en todo caso es preciso un proceso de adaptación de estos modelos a la propia realidad municipal, integrando la experiencia y el conocimiento técnico de los responsables municipales en esta materia.

Un número reducido de entidades locales, que no supera el 5% de los municipios estudiados de más de 5.000 habitantes, han dado cumplimiento a la obligación de aprobación o modificación de la ordenanza de gestión de residuos. Es preciso dar apoyo técnico a las entidades locales para facilitar el cumplimiento de las numerosas obligaciones previstas en la LRSCEC que les afectan (planificación, aprobación ordenanza, aprobación de tasas, modificación contractual, etc.). Esta responsabilidad que pueden asumir las CCAA o las diputaciones o las entidades supramunicipales. Dicho esto, no es solo un problema de falta de capacidad y de profesionalización del sector

público local, sino que es una cuestión también vinculada a la ausencia de voluntad política municipal, que es la “gasolina” que debe activar la ejecución efectiva de la LRSCEC a nivel local. La política municipal de residuos no es una prioridad y esto está planeando notables dificultades para el despliegue de los objetivos de la LRSCEC.

2. Recomendaciones

En el proceso de preparación del texto de las ordenanzas de gestión de residuos de competencia local, proponemos que se tengan en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Establecer el compromiso de la entidad local con el apoyo al cumplimiento de los objetivos estatales en materia de prevención, de reutilización y reciclado de residuos, de reducción del desperdicio alimentario y de recogida separada.
- Concretar medidas de prevención y reutilización de residuos municipales, conectando así el texto de la ordenanza con el principio de jerarquía residuos y con la tendencia regulatoria orientada a actuar con enfoque preventivo, en coherencia con el plan de la UE sobre economía circular de 2020 y la normativa de la UE más reciente. Pueden tomarse como referencia para su concreción el artículo 18 y anexo VI de la LRSCEC o, especialmente, las experiencias de otras entidades locales, plasmadas en sus planes de prevención o en sus ordenanzas municipales. Evitar la generación de residuos reduce la presión sobre los servicios de recogida municipales y reduce los costes fiscales vinculados al depósito en vertedero y la incineración.
- Establecer el contenido preciso de definiciones de la ordenanza, no preestablecidas por la LRSCEC o la legislación sectorial de aplicación, en atención a la luz de la experiencia técnica y de gestión de cada municipio. Son un elemento clave para determinar el ámbito de aplicación de la norma y el alcance de sus obligaciones. También es relevante la determinación de los residuos que están excluidos del servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos, y cuya gestión es responsabilidad de sus productores o poseedores.

- Definir, en su caso, el alcance de la gestión local con relación a los residuos comerciales no peligrosos, prestando particular atención a la posibilidad de establecer un régimen especial para los grandes productores. La elaboración y aprobación de la ordenanza puede ser una oportunidad para valorar el alcance del servicio público y, en su caso, redefinirlo en atención a los objetivos de sostenibilidad y eficiencia del servicio.
- Dejar claro que los servicios públicos de recogida de residuos de competencia local no se proyectan sobre los residuos de origen industrial que se derivan de su actividad propia. No son residuos de competencia local.
- Prever un margen de flexibilidad para que la entidad local pueda actuar frente a los residuos cuyas características dificultan su gestión y adoptar medidas para eliminar o reducir sus características o para que se depositen en forma y lugar adecuados.
- Reflejar la obligación de la LRSCEC de dar prioridad a los modelos de alta eficiencia, que permiten incrementar los porcentajes de recuperación de materiales y dar cumplimiento a los objetivos de reutilización y reciclado y de reducción de depósito en vertedero y, en consecuencia, reducir el pago del impuesto de vertido e incineración. La ordenanza deberá contribuir a que se aproveche al máximo la preparación de los contratos públicos para la implantación de estos modelos.
- Definir a nivel normativo el modelo del servicio de recogida de residuos municipales, ofreciendo el margen adecuado a los procesos de preparación técnica de los contratos de recogida de residuos de competencia local, en el caso de servicios gestionados de modo indirecto.
- Establecer obligaciones de información y transparencia sobre los resultados del modelo de gestión de residuos, para que la ciudadanía entienda las implicaciones económicas de la separación de calidad, de

- su comportamiento individual, en las políticas y presupuestos municipales.
- Poner el foco en la importancia de las medidas de educación y comunicación ambiental.
 - Establecer previsiones sobre el impulso de iniciativas públicas de compostaje individual y comunitario. Las ordenanzas deberán establecer las condiciones de adhesión al sistema de compostaje doméstico y/o comunitario municipal, y definir las obligaciones de comunicación e información de los usuarios y las condiciones de funcionamiento y mantenimiento, control y seguimiento.
 - Regular los flujos de residuos especiales (medicamentos y de sus envases, aparatos eléctricos y electrónicos (RAES), construcción (obras menores y reparación domiciliaria), animales domésticos muertos, residuos vegetales, residuos sanitarios, vehículos abandonados o residuos de pilas y acumuladores), dentro del marco y las posibilidades que ofrece, en su caso, la legislación sectorial de aplicación.
 - Configurar el funcionamiento de los puntos limpios incorporando a su gestión los principios de prevención y reutilización. Definir los residuos admitidos, sus reglas de transparencia, funcionamiento y uso.
 - Prever un régimen específico sobre mercados o eventos públicos, que incorpore objetivos y restricciones que permitan conseguir objetivos de prevención de la generación de residuos y reutilización de envases.
 - Valorar, como prevé la LRSCEC, la posibilidad de prohibir la liberación de globos de forma intencionada y de fumar en las playas, para frenar la generación de basura dispersa.
 - Establecer las obligaciones de recogida de datos e informaciones sobre la gestión de residuos comerciales que no son gestionados por las entidades locales, para que las entidades locales puedan dar cumplimiento a sus obligaciones de información sobre los residuos municipales.

- Indicar los datos personales tratados mediante los sistemas de identificación de usuario, los objetivos del tratamiento de datos, el papel de la empresa contratista o concesión o de las empresas responsables de la comunicación o del seguimiento del servicio, la gestión de los datos a los efectos de la aplicación de la tasa justa o de pago por generación o los plazos de almacenamiento de los datos.
- Tener en cuenta que el régimen sancionador de la Ordenanza debe ser de intensidad variable en función de si la habilitación normativa es la LRSCEC o la LBRL. Esto último también afecta a la diversidad de tiempos de prescripción de las infracciones y sanciones en función de dicha habilitación legal.
- Prever la posibilidad de sustituir las sanciones económicas por la realización de horas en beneficio de la comunidad, en el marco de las posibilidades que ofrece la legislación de aplicación.
- Apostar por la publicidad de las sanciones en aquellos casos en los que sea posible de acuerdo con la LRSCEC o con las normas con rango de Ley autonómicas.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Alenza García, José Francisco, “Marco jurídico, delimitación competencial y principios en la gestión de los residuos en España”, en Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa (coord.), *Residuos régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, su intervención y control: una perspectiva comparada hispano-argentina*, Idearium. Mendoza, (Argentina), 2018, p. 38.
- Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos. Los conceptos de residuos, de subproducto y de fin de la condición de residuos (arts. 1 a 6)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 21, dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), 2022.
 - “Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 14, pp. 239-268, 2023.

Fortes Martín, Antonio, “La producción y posesión de residuos (arts. 20 a 22), Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extraordinario 21, dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), 2022.

Moreno Molina, José Antonio, “Reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”, José María Gimeno Feliu (Dir.), Carmen De Guerrero Manso (Coord.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2021*, 2022, pp. 47-70, Thomson Reuters Aranzadi.

Patón García, Gemma. “Contexto actual de la economía circular: avances regulatorios y principales desafíos en relación con la fiscalidad de los residuos”, en L.M. Cazorla Prieto y R.C. Cancio Fernández, *Los gravámenes temporales al sector eléctrico y bancario: sostenibilidad ambiental y fiscalidad para la economía circular*, pp. 189-206. Aranzadi, 2023.

Pernas García, Juan José, “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”, en *Anuario de Derecho Municipal*, 16, 2023.

- “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”, *Cuadernos de derecho local*, 39 65, 2024 (Ejemplar dedicado a: Los Gobiernos locales ante la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular). Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel, “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, pp. 24-44, 2022.

Salamero Teixidó, Laura, “La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 21, dedicado a: Estudio sistemático sobre la

Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), 2022.

Sánchez González, Jennifer, “La gestión de residuos específicos: biorresiduos, aceites usados y residuos de construcción (arts. 28 a 30)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 21, dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), 2022.

Santamaría Arinas, René Javier, “El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 46, 2018.

— “Principios de la política residuos (arts. 7a 11)”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 21, 2022.

Sanz Rubiales, Íñigo, “Título IX: responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador (arts. 104 a 118)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 21, dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril), 2022.

Sobrino García, Itziar, “European waste management regulations in Spanish local administrations: Compliance assessment and integration Frontiers”, *Sustainable Development*, 32(6), pp. 1-13, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1002/sd.3258>

— “Perspectivas legales en la gestión de residuos: el equilibrio entre la salvaguarda de los datos personales y la optimización de los modelos de eficiencia”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 15(1), pp.1-38, 2024.

Sobrino García, Itziar y Pernas García, Juan José, “Ordenanzas locales de residuos. 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