

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES  
LOCALES Y DE LOS OBJETIVOS A ALCANZAR EN MATERIA DE  
PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS**

**LEGAL ANALYSIS OF THE COMPETENCES OF LOCAL AUTHORITIES  
AND OF THE OBJECTIVES TO BE ACHIEVED IN THE FIELD OF WASTE  
PREVENTION AND MANAGEMENT**

AITANA DE LA VARGA PASTOR<sup>1</sup>

*Profesora Agregada de Derecho Administrativo*

*Universitat Rovira i Virgili*

[aitana.delavarga@urv.cat](mailto:aitana.delavarga@urv.cat)

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA<sup>2</sup>

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Navarra*

[aruiz@unav.es](mailto:aruiz@unav.es)

Data de recepció: 22 de novembre de 2024 / Data d'acceptació: 10 de desembre de 2024

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación I+D+i RTI tipo A. “Cambio climático y residuos plásticos: desafíos jurídicos de la economía circular como paradigma para la tutela de la salud y la justicia planetarias” (JustCircular) con referencia PID2020-115551RA-I00, financiado por el MCIN y por la AEI/10.13039/501100011033 y del proyecto de investigación “Economía circular local (ECIL): políticas públicas, herramientas jurídicas y buenas prácticas en la gestión circular de los residuos municipales”, con referencia TED2021-129734B-I00, financiado por el MCIN en el marco de las “Ayudas de la convocatoria 2021 de proyectos estratégicos orientados a la transición ecológica y a la transición digital, del plan estatal de investigación científica, técnica y de innovación 2021-2023, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia”. La autora es miembro del grupo de investigación consolidado “Territorio, ciudadanía y sostenibilidad” de la Universitat Rovira i Virgili, financiado por el Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162), del CEDAT (Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona), del IU-RESCAT (Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició), y de la red de investigación DECIR (Derecho de la Economía Circular: estrategias de mejora regulatoria y recomendaciones de gestión).

<sup>2</sup> Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación “Economía circular local (ECIL): políticas públicas, herramientas jurídicas y buenas prácticas en la gestión circular de los residuos municipales, con la referencia TED2021-129734B-I00, financiado por el MCIN en el marco de las “Ayudas de la convocatoria 2021 de proyectos estratégicos orientados a la transición ecológica y a la transición digital, del plan estatal de investigación científica, técnica y de innovación 2021-2023, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia”.

**RESUMEN:** Este artículo analiza dos cuestiones fundamentales de la LRSCEC y de los reglamentos que la desarrollan (sobre envases y residuos de envases, RAEE, pilas y acumuladores, vertederos, ...): la atribución de competencias a las EELL en materia de prevención y gestión de residuos, y los objetivos que se deben alcanzar al respecto. El estudio parte de una descripción del estado de la cuestión identificando el incumplimiento de los objetivos que debían lograrse en 2020 y que suponen el punto de partida de esta nueva era, la cual pretende virar hacia la economía circular. La transposición de la nueva DMR, la Directiva sobre plásticos de un solo uso, y las otras directivas sobre envases, vertido, etc. incorporan novedades en los dos ámbitos. El ordenamiento jurídico crea nuevas competencias, obligaciones e instrumentos jurídicos, con el fin de lograr los objetivos, que no son otros que reducir la generación de residuos y una vez generados gestionarlos a modo de que generen el menor impacto posible en el medio ambiente y la salud. El trabajo analiza minuciosamente dichas competencias (normativas, de planificación, de inspección), así como, del mismo modo, los objetivos de prevención y de gestión de residuos (recogida separada por fracciones, preparación para la reutilización y reciclado, valorización, depósito en vertedero), sus normas de cálculo y su cumplimiento. El artículo cierra con unas conclusiones y unas recomendaciones sobre la materia analizada.

**RESUM:** Aquest article analitza dues qüestions fonamentals de la LRSCEC i dels reglaments que la desenvolupen (sobre envasos i residus d'envasos, RAEE, piles i acumuladors, abocadors, ...): l'atribució de competències a les EELL en matèria de prevenció i gestió de residus, i els objectius que s'han d'assolir al respecte. L'estudi parteix d'una descripció de l'estat de la qüestió identificant l'incompliment dels objectius que s'havien d'aconseguir el 2020 i que suposen el punt de partida d'aquesta nova era, la qual pretén virar cap a l'economia circular. La transposició de la nova DMR, la Directiva sobre plàstics d'un sol ús, i les altres directives sobre envasos, abocadors, etc. incorporen novetats en els dos àmbits. L'ordenament jurídic crea noves competències, obligacions i instruments jurídics, per tal d' assolir els objectius, que no són altres que reduir la generació de residus i un cop generats gestionar-los de manera que generin el menor impacte possible en el medi ambient i la salut. El

treball analitza minuciosament aquestes competències (normatives, de planificació, d'inspecció), així com, de la mateixa manera, els objectius de prevenció i de gestió de residus (recollida separada per fraccions, preparació per a la reutilització i reciclat, valorització, dipòsit en abocador), les seves normes de càlcul i el seu compliment. L'article tanca amb unes conclusions i unes recomanacions sobre la matèria analitzada.

**ABSTRACT:** This article analyzes two fundamental issues of the LRSCEC and the regulations that develop it (on packaging and packaging waste, WEEE, batteries and accumulators, landfill,...): the attribution of competences to the local entities in terms of waste prevention and management, and the objectives to be achieved in this regard. The study starts with a description of the state of the art by identifying the non-compliance with the objectives to be achieved by 2020 and which represent the starting point of this new era, which aims to move towards a circular economy. The transposition of the new WFD, the Single-Use Plastics Directive, and the other directives on packaging, landfill, etc. incorporate new developments in both areas. The legal system creates new competences, obligations and legal instruments in order to achieve the objectives, which are none other than to reduce the generation of waste and, once generated, to manage it in such a way that it generates the least possible impact on the environment and health. The paper analyzes in detail these competences (regulatory, planning, inspection), as well as the waste prevention and management objectives (separate collection by fractions, preparation for reuse and recycling, recovery, landfill), their calculation rules and compliance. The article closes with some conclusions and recommendations on the subject analyzed.

**PALABRAS CLAVE:** Política de residuos – Prevención y gestión de residuos – Economía circular – Competencias locales – Objetivos de prevención – Objetivos de gestión.

**PARAULES CLAU:** Política de residus – Prevenció i gestió de residus – Economia circular – Competències locals – Objectius de prevenció – Objectius de gestió.

**KEYWORDS:** Waste policy – Waste prevention and management – Circular economy – Local competences – Prevention objectives – Management objectives.

**SUMARIO:** I. ESTADO DE LA CUESTIÓN. 1. Conceptualización. II. MARCO NORMATIVO. 1. Las competencias de las EELL en materia de residuos; a) La remisión competencial a la legislación sectorial; b) Las competencias normativas de regulación del servicio: Las ordenanzas; c) Las competencias y obligaciones de las EELL en materia de determinados residuos domésticos, en particular los residuos de envases; d) Las competencias de planificación de las EELL en materia de residuos; e) Las competencias de inspección y sanción en materia de recogida y gestión de residuos por parte de las EELL. 2. Los objetivos que deben lograr las EELL en el desarrollo de sus competencias. a) Los objetivos de prevención; b) La recogida separada por fracciones como objetivo de gestión; c) Los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado; d) Los objetivos de reciclado y de valorización de los envases y residuos de envases; e) Los objetivos de valorización de los RAEE; f) Los objetivos de depósito en vertedero. 3. Normas de cálculo y cumplimiento de los objetivos. a) El cálculo del alcance de los objetivos. b) El cumplimiento/incumplimiento de los objetivos y sus consecuencias. III. CONCLUSIONES. IV. RECOMENDACIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El paulatino crecimiento de las aglomeraciones urbanas y el crecimiento exponencial en la generación de residuos han puesto sobre la mesa no pocos problemas relacionados con la adecuada gestión los residuos desde una perspectiva higiénico-sanitaria, medioambiental y también económica.

Los municipios tienen que hacer frente de manera adecuada a este problema diario, no ya por cuestiones de clara salubridad pública sino también por razones estrictamente ambientales. En España cada habitante genera en torno a 1,4 kg/día de residuos urbanos, es decir, casi media tonelada anual, lo que multiplicado por la población existente nos da una idea del problema global que supone su adecuada gestión. De acuerdo con Eurostat en el estado español se sometieron a operaciones de gestión de residuos, es decir, se generaron 467 Kg per cápita en 2022 (cifra provisional).

En 2020 el total de residuos municipales recogidos de forma separada fue de un 24,97%, muy lejos del 50% exigido para 2035. El total de residuos

destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado fue de 40,39%, y del 23,06% (sin TMB), lejos también del objetivo del 50% para 2020. El total de residuos municipales con destino a vertedero según los datos del MITERD fue del 49,49%, y debe reducirse al 40% para 2025. En 2021 parece que estos datos han mejorado, aunque muy poco. Se ha pasado al 26,45% de residuos municipales recogidos de forma separada, al 43,85% de residuos destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado y un 25,22% si lo contabilizamos sin TMB. El depósito en vertedero se ha visto reducido al 45,57%.<sup>3</sup>

La legislación ambiental ha sido hasta hace poco residuocentrista, volcando todos los esfuerzos en regular la gestión de los residuos. Sin embargo, de un tiempo hacia aquí parece que el visor se ha ampliado y ya no se centra exclusivamente en los residuos sino en toda la cadena de valor del producto, es decir, en todo el ciclo de vida. Esto incluye tanto la extracción de materiales para elaborar el producto, los materiales, como se diseña, como se produce, como se consume el producto, como se desecha y como se gestiona el residuo. No obstante, a la práctica, la legislación y su aplicación sigue bastante aferrada a la gestión de los residuos y el viraje real hacia una economía circular y un cambio de paradigma real es lento y por lo tanto se mantiene lejano (Nogueira López, 2022)

El ámbito que afecta principalmente a las entidades locales (EELL), en tanto que asumen competencias en materia de residuos, es el de los residuos domésticos y comerciales, en su caso, conjuntamente con el de los residuos municipales y, en consecuencia, las distintas fracciones sobre las que las EELL deben hacerse responsables, como veremos, tanto de su recogida, como de su transporte y de su tratamiento. No menos importantes son las competencias en materia de prevención de residuos, incluidas en la política de residuos, todas ellas atribuidas, por un lado, por la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen local (LBRL) y, por el otro, por la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC).

---

<sup>3</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/memoria-anual-generacion-gestion-residuos.html#residuos-de-competencia-municipal>

Ello ha llevado además a extender la responsabilidad en la asunción de los costes de recogida y gestión a los productores de producto, en lo que se denomina como responsabilidad ampliada del productor de producto que no es sino una manifestación del principio de quien contamina paga.

Del mismo modo, emerge con fuerza una manifestación del principio antedicho que en materia de residuos se denomina pago por generación, un reto también para las EELL a la hora de establecer las tasas discriminando en función de los residuos que se generan.

Tomando en cuenta la situación actual es preciso un “cambio de modelo en la gestión municipal de los residuos: pasar de una gestión operativa de un servicio público obligatorio de gestión de residuos municipales, focalizada en la salubridad y la eliminación mediante depósito en vertedero, a una gestión estratégica de un servicio público obligatorio para apoyar la realización de los objetivos de gestión eficiente de recursos, focalizada en las políticas de economía circular y en los objetivos de prevención, reutilización y reciclado” (Pernas García, Sánchez González, 2024: 83).

## **1. Conceptualización**

En primer lugar, es primordial conocer la terminología sobre los tipos de residuos existentes, para delimitar el ámbito competencial de las EELL, y para saber sobre qué residuos se deben lograr los objetivos que fija la normativa, ambos objeto de este estudio.

La LBRL emplea el término de residuo sólido urbano, para atribuir competencias a las EELL. Sin embargo, se trata de un término obsoleto al que se refería las antiguas leyes de residuos que ha sido superado en la legislación sectorial haciendo referencia a los residuos domésticos, los residuos comerciales (no peligrosos) y los residuos municipales, por lo que sería recomendable cambiarlo para adaptarlo a la terminología actual. Esto sucede no solo en el ámbito conceptual sino también en el ámbito operativo. En palabras de Santamaría Arinas “las previsiones de la LBRL relativas a los residuos en sus listados de materias y servicios que resulten incompatibles con la LRSCEC han quedado tácitamente derogadas. El alcance material y funcional de las competencias propias de los municipios en tales materias y

servicios será el que impone la LRSCEC. Cuestión distinta es que este entendimiento permita despejar todas las dudas que la propia legislación sectorial mantiene abiertas”. (Santamaría 2024: 68)

La LRSCEC (art. 2, at) define como residuos domésticos los “residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los similares en composición y cantidad a los anteriores generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria”. Asimismo, “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.” Por último, incluye “los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.”

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

Otra categoría que recae en el ámbito local es la de los residuos comerciales, los generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios (art. 2 aq LRSCEC).

La LRSCEC introduce una nueva definición, la de residuos municipales. Hasta entonces este término se había usado de forma coloquial para referirse a los residuos de competencia local, es decir, los residuos domésticos y comerciales. A su vez, alguna Comunidad autónoma emplea este término en su legislación como sinónimo de residuo doméstico, por ejemplo, Catalunya, pero desde abril de 2022, este concepto, pasa a tener otro significado, ya que concreta el ámbito de aplicación de los objetivos en materia de preparación para la reutilización y de reciclado y sus normas de cálculo (Revuelta Pérez, 2024).

El artículo 2 av) LRSCEC define los residuos municipales como “los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada de origen doméstico, incluidos papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles, envases, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, residuos peligrosos del hogar y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles”, así como “los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada procedentes de otras fuentes, cuando esos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico”. Por otro lado, excluye “los residuos procedentes de la producción, la agricultura, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, los vehículos al final de su vida útil ni los residuos de construcción y demolición”.

Esta definición de residuos domésticos a diferencia de los domésticos y los comerciales se introduce a efectos de determinar el ámbito de aplicación de los objetivos en materia de preparación para la reutilización y de reciclado y sus normas de cálculo establecidos en la LRSCEC y se entiende sin perjuicio de la distribución de responsabilidades para la gestión de residuos entre los agentes públicos y privados a la luz de la distribución de competencias establecida en el artículo 12.5. No obstante, veremos que la referencia legislativa a los residuos municipales va más allá de este único objetivo y engloba otros, como los objetivos de depósito en vertedero.

En definitiva, las competencias de las EELL y los objetivos a alcanzar se plantean en relación con esta clasificación de los residuos.

## **II. MARCO NORMATIVO**

Durante el último lustro y sobre la base de la economía circular se han aprobado numerosas normas a nivel de la Unión Europea (UE), a nivel estatal, autonómico y también local que han venido a establecer nuevas obligaciones y objetivos en relación con los diferentes flujos de residuos que se generan en el ámbito local.

La economía circular que en materia de residuos remarca la jerarquía de residuos en la gestión y se plantea en palabras de la Comisión europea como

una “megatendencia mundial irreversible” que condiciona el diseño y la composición material de los productos para que al final de su vida útil, cuando se convierten en residuos, sean reutilizables o reciclables, además de reducirse su generación cuantitativa y cualitativa.

Con el fin de lograr este objetivo, la normativa ha seguido fluyendo. Desde instancias de la Unión europea es la Directiva 2008/98/CE, modificada por la Directiva (UE) 2018/851, así como el inminente Reglamento de la UE sobre envases y residuos de envases. En España la ya no tan reciente, han pasado más de dos años, LRSCEC y más recientemente uno de los principales reglamentos de desarrollo, el Real Decreto 1055/2022, de envases y residuos de envases que también prevé las competencias que deben ejercer las EELL respecto a este flujo de residuos, especialmente domésticos, pero también comerciales.

Otras normas sectoriales condicionan la gestión de los residuos y de qué manera. Se trata de normas que regulan determinados flujos (RAAEs, lodos de depuradora, pilas y acumuladores) pero, especialmente, determinadas formas de gestión, tales como la incineración regulada en el Real Decreto 815/2013, o el vertido regulado mediante Real Decreto 626/2020 y por la Orden TED/834/2023, por la que se establecen los requisitos mínimos de tratamiento previo al depósito de residuos municipales en vertedero.

En definitiva, además de la LBRL y la LRSCEC es aplicable la normativa sectorial de desarrollo, como son la aún vigente Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos, con las modificaciones de la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 (aunque pronto entrará en vigor el ya aprobado Reglamento de la UE de envases y residuos de envases que no necesitará transposición alguna y que derogará la normativa citada); el ya citado Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases; el 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.

Algunas fracciones aún no disponen del reglamento requerido, pero debería aprobarse cuanto antes mejor, como son, por ejemplo, los residuos textiles y

los voluminosos. La D.F.6ª LRSCEC establece el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley para adaptar a las previsiones contenidas en estas disposiciones de desarrollo en materia de residuos y por lo tanto, los reglamentos mencionados. En el caso de la regulación en materia de responsabilidad ampliada del productor, se prevé que la adaptación de la normativa correspondiente a lo previsto en esta ley se realice antes del 5 de enero de 2023. En este caso, se está incumpliendo el plazo indicado, ya que no se han aprobado los reglamentos que deben regular dicha RAP en relación con los muebles y enseres, los textiles e incluso los plásticos agrarios. Además, el legislador sectorial “faculta a la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para” proceder al “desarrollo reglamentario” de un amplio elenco de asuntos “mediante orden ministerial” (DF 4.ª2 y 3 LRSCEC) (Santamaría Arinas, 2024: 48).

Por otro lado, cabe destacar en relación con los objetivos a alcanzar en la gestión de los residuos, el ya mencionado Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, así como la normativa de traslado de residuos<sup>4</sup>, entre otros.

### **1. Las competencias de las EELL en materia de residuos**

La legislación de régimen local y la legislación sectorial de residuos siempre han atribuido a los municipios competencias en materia de residuos (Martínez Navarro, 2022: 202–217; Pernas García: 2022b). Así lo vinieron previendo, tanto la Ley 42/1975 de residuos sólidos urbanos, la posterior Ley 10/1998, de residuos y la ahora derogada Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados (LRSC) (Santamaría Arinas, 2000; Ortega Bernardo: 2022 y 2024: 67-71).

Del mismo modo, los artículos 25 y 26 de la LBRL establecen competencias específicas y la responsabilidad de asumir el servicio público relacionado con la recogida, transporte y gestión de lo que menciona residuos sólidos urbanos, que incluyen principalmente los residuos domésticos y comerciales.

---

<sup>4</sup> Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado. Es preciso a su vez, tener en cuenta el Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1013/2006.

El artículo 25.2 LBRL incluye entre las materias en las que el municipio en todo caso ejercerá como competencias propias en el marco de la legislación sectorial estatal y autonómica, la gestión de los residuos sólidos urbanos, concepto que como ya vimos no aparece en la LRSCEC que habla de residuos domésticos, comerciales y residuos municipales.

El artículo 26 LBRL establece como servicio público obligatorio la recogida de residuos en todos los municipios, además de su tratamiento en los de más de 5.000 habitantes (Santamaría Arinas, 2018: 141 y ss.; Alenza García, 2022: 241-248).

En el mismo sentido, el artículo 86.2 LBRL, establece entre los servicios públicos monopolizados y excluidos por tanto del mercado, la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos. En consecuencia, estamos ante una materia, la gestión de los residuos (entendemos que domésticos y comerciales), de competencia estrictamente local, municipal, que además se configura como servicio público.

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

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

No obstante, es necesario recordar que, en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes (26.2 LBRL), será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, entre otros, proponiendo a los municipios afectados la forma de prestación. Como señala, la STC 111/2016, tal intervención consiste, según el tenor de la norma, en una “coordinación” adoptada “con la conformidad de los municipios afectados” y concretada en el siguiente elenco - no taxativo- de técnicas posibles: “la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas” (Santamaría Arinas, 2018: 140).<sup>5</sup>

El municipio puede oponerse tal y como ha reconocido la STC 111/2016<sup>6</sup>, además de que incluso municipios inferiores a esos 20.000 habitantes puedan prestar el servicio si así lo establece la legislación sectorial.

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

Nada condiciona que la gestión sea directa por la propia organización, organismo autónomo local, entidad pública empresarial, o empresa pública o indirecta mediante la gestión contractual a través de un contrato de concesión de los servicios de recogida y tratamiento.

La gestión contractual, mediante concesión de estos servicios, ha venido siendo habitual, dada la dimensión y el coste económico. Es más, en la mayor parte de los casos estos servicios se prestan a través fórmulas asociativas

---

<sup>5</sup> Como es sabido la redacción original de la LRSAL 27/2013, establecía la previa aprobación por parte del Ministerio de Hacienda de la opción de gestión propuesta en relación con los costes de la misma. Esta previsión fue anulada por la STC 111/2016, de 9 de junio.

<sup>6</sup> “El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de ‘coordinación’ correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, ‘con la conformidad de los municipios afectados’”.

mediante la prestación conjunta por parte de varios municipios, a través de mancomunidades, ya sea de forma directa o indirecta.

A la vista de las nuevas obligaciones que se derivan de la LRSCEC, la propia Ley en su Disposición Adicional 11<sup>a</sup> establece que “Las entidades locales adaptarán los contratos de prestación de servicios, concesión de obras, concesión de obra y servicio o de otro tipo, para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local al objeto de dar cumplimiento a las nuevas obligaciones de recogida y tratamiento establecidas en esta ley en los plazos fijados, siempre que ello resulte posible en virtud de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.” No se establece plazo alguno para esta adaptación, pero es evidente que deberá realizarse y, de hecho, se está realizando, a la mayor brevedad.

*a) La remisión competencial a la legislación sectorial*

Además del establecimiento de los servicios públicos obligatorios de recogida y gestión establecidos en el artículo 26 LBRL, la remisión a la legislación sectorial estatal y autonómica que hace el artículo 25.2 LBRL en cuanto a la asunción de competencias, es completada por la LRSCEC y el RD 1055/2022, éste último en cuanto se refiere a los envases y residuos de envases, así como otros reglamentos conforme a las distintas fracciones.

En primer lugar, es importante determinar sobre qué flujo de residuos ejercen competencias las EELL, particularmente los municipios. Ya hemos visto que la terminología empleada por la LBRL dista de la empleada por la LRSCEC, ya que, si la primera se refiere a los residuos sólidos urbanos, la segunda habla de residuos domésticos, residuos comerciales y residuos municipales.

Históricamente, en la regulación local y sectorial se ha venido hablando de residuos sólidos urbanos, de residuos urbanos, de residuos municipales, de residuos domésticos, comerciales, no peligrosos o peligrosos.

Recordemos que a efectos competenciales las definiciones que establece la LRSCEC en su artículo 2 de residuos domésticos y comerciales y residuos municipales, deben interpretarse conforme al artículo 12.5 citado *supra* relativo a las competencias municipales y con el artículo 3 que prevé algunos flujos de residuos excluidos del ámbito de aplicación de la LRSCEC.

Pues bien, sobre estos residuos el artículo 15.2 LRSCEC reitera lo ya señalado en la LBRL, esto es, que es competencia de los municipios en materia de gestión:

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

Además, podrán

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

Y es que el verdadero cambio transformador de la ley en la gestión pública de residuos de competencia local consiste en la eficiencia económica de los servicios locales, que solo puede ir de la mano de la eficiencia ambiental (Pernas García, 2023: 90).

Por lo tanto, reitera las competencias de recogida y gestión remitiendo a las Ordenanzas municipales en cuanto a la organización y del servicio.

*b) Las competencias normativas de regulación del servicio: Las ordenanzas*

No debemos olvidar en este punto que la LRSCEC establece la obligación de que las EELL adapten sus Ordenanzas en relación con las nuevas obligaciones que la Ley establece, del mismo modo que también deben adaptar sus contratos de recogida y gestión cuando se preste el servicio de manera indirecta tal y como ya hemos señalado.

No obstante, y pese a lo que se señala en la Disposición final 8ª; “Las entidades locales aprobarán las ordenanzas previstas en el artículo 12.5 de esta ley a partir de la entrada en vigor de la misma, 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. En ausencia de las mismas, se aplicarán las normas que aprueben las comunidades autónomas” apenas se han aprobado Ordenanzas municipales en este sentido, y es que la LRSCEC no establece plazo alguno para la aprobación de estas ordenanzas. Tampoco consta que las CCAA hayan aprobado las normas supletorias a las que se hace referencia, más allá de algunas leyes autonómicas de economía circular y residuos pero que no hacen una regulación de estos aspectos. Quizá el legislador estaría pensando en una ordenanza tipo aprobada por las CCAA para ser aplicada con un carácter supletorio en defecto de ordenanzas municipales.

Entre los aspectos clave de estas ordenanzas, es crucial definir de manera clara las responsabilidades de los usuarios del servicio, como la separación de los diferentes tipos de residuos en origen, su depósito en el contenedor correspondiente, la identificación de los usuarios, los sistemas de recogida, y el régimen de inspección y sanciones. Además de establecer una tasa específica y diferenciada, estas ordenanzas pueden abordar otros temas previstos por la LRSCEC, como la gestión de residuos comerciales no peligrosos o las condiciones para la admisión de residuos en los servicios públicos de gestión, así como prohibiciones, como soltar globos o fumar en las playas.

Sin embargo, como señalábamos tras más de dos años de la entrada en vigor de la LRSCEC, el cumplimiento de estas obligaciones es escaso. Según un informe reciente de abril de 2024, solo el 4,3% de los municipios de más de 5.000 habitantes analizados cuenta con una ordenanza de residuos adaptada a

la LRSCEC, lo que significa que el 95,7% aún no ha cumplido con la obligación de aprobar dicha ordenanza (Sobrino García, y Pernas García, 2024).<sup>7</sup>

A lo que sí establece la LRSCEC un plazo perentorio de tres años, cuyo vencimiento está cercano, es para la aprobación por parte de las EELL de una ordenanza fiscal que fije una tasa que cubra el coste real de las operaciones de recogida y gestión. Así se señala en el artículo 11.3 LRSCEC respecto de los costes de gestión de los residuos de competencia local que

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

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

Los ansiados sistemas de pago por generación exigen una tasa diferenciada en función de los residuos que se generan y su colaboración con la exigida recogida selectiva, siendo difícil en cualquier caso llegar a determinar de manera diferenciada la cantidad real de residuos que se generan por cada domicilio de cada una de las fracciones. Ello exigirá de manera ineludible el tratamiento de los datos de la recogida separada articulada mediante los sistemas de contenedor cerrado o puerta a puerta, de lo contrario es materialmente imposible.

---

<sup>7</sup> Se trata de un Informe elaborado por la Universidade da Coruña en el marco del Proyecto ECIL (circularlocal.com), sobre la base del tratamiento de datos vinculados a 980 municipios de toda España (fundamentalmente de más de 5.000 habitantes).

*c) Las competencias y obligaciones de las EELL en materia de determinados residuos domésticos, en particular los residuos de envases*

A toda esta determinación competencial en materia de recogida y gestión de los residuos domésticos se viene a añadir una particularidad en lo que concierne a un determinado flujo de residuos que constituyen el mayor volumen, los envases.

Como es sabido la LRSCEC establece a las claras la responsabilidad ampliada del productor de producto (RAPP), ello implica que las EELL a pesar de que se establece su competencia en materia de recogida no son quienes deben asumir el coste de la misma, sino los productores. Una clara manifestación más en nuestra legislación de residuos del principio de quien contamina paga.

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

Es decir, que la extensión del régimen de RAPP deberá suponer un incremento en los ingresos para las EELL. La RAPP se extiende a plásticos de un solo uso, artes de pesca, muebles, enseres, plásticos de uso agrario..., además de la extensión a determinados flujos de residuos que son objeto de limpieza viaria caso de la denominada basura dispersa, fruto de ese anglicismo conocido como “*littering*”. Se extiende la responsabilidad financiera del productor a nuevos costes, sobre la fracción resto, la limpieza viaria, zonas verdes, áreas recreativas, playas y la basura dispersa. Si bien se tratará de una responsabilidad financiera limitada ya que no cubrirá los costes reales, sino los costes ideales, los necesarios para la prestación de los servicios, la LRSCEC menciona el concepto de coste parcial. Es decir, en el caso de residuos

gestionados por las Administraciones públicas, los productores asumirán *de facto* un coste parcial de los costes reales.

El artículo 34 RD 1055/2022, en cualquier caso, señala que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (SSRAP) en materia de envases domésticos financiarán todos los costes que las EELL, o en su caso, las CCAA, tengan efectivamente que soportar por la gestión de los residuos de envases de los productos puestos en el mercado por los productores a través de dichos sistemas. El importe a abonar a las EELL en concepto de esos costes será destinado por éstas a la gestión de los residuos de envases en los términos establecidos en el correspondiente convenio.

En lo que a envases y residuos de envases se refiere, el artículo 32 RD 1055/2022, señala las competencias o casi, mejor dicho, obligaciones, que deben asumir en este punto las EELL, estas son:

- La organización total de la gestión de los residuos de envases domésticos, salvo que éstas establezcan en los convenios previstos en el artículo 33 que la organización total o parcial sea realizada por los SSRAP.
- Cuando intervengan en la organización de la gestión de los residuos en el marco de sus competencias en materia de residuos domésticos y de acuerdo con lo que se establezca en los convenios con los SSRAP, se harán cargo de:
  - a) La recogida separada de los residuos de envases domésticos en el domicilio del consumidor, en los lugares donde se generen o en sus proximidades, facilitando los medios necesarios, ya sean económicos, organizativos o de otro tipo, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 29.
  - b) Su transporte hasta las instalaciones de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los gestores autorizados para su reciclado o valorización.
  - c) Las propias operaciones de separación y clasificación.
  - d) La entrega de los residuos resultantes de las operaciones de la letra anterior a un gestor autorizado para su tratamiento mediante reciclado, otra valorización o eliminación, según corresponda, al objeto de dar cumplimiento a los objetivos de este real decreto.

- De igual forma, las EELL se harán cargo de la recuperación y separación por materiales de los residuos de envases de la fracción resto, de la fracción inorgánica de los sistemas húmedo-seco o de la basura dispersa en las plantas de tratamiento de fracciones mezcladas, así como de su entrega posterior a un gestor autorizado para su tratamiento mediante reciclado u otra valorización.

Otra de las novedades que incluye la LRSCEC es la posibilidad que ahora se reconoce a los municipios de poder llegar a acuerdos ellos mismos con los SCRAPs si bien se establece que preferentemente lo será con las CCAA. Hasta ahora esa posibilidad sólo se reservaba a las CCAA.

Por otro lado, quizá se ingrese menos por los municipios en un futuro próximo si realmente se adoptan otros sistemas de recogida de determinados residuos, en particular por implantación del sistema SDDR, pero a su vez también deberán responsabilizarse directamente de la gestión de una cantidad inferior de residuos.

Por último, la pesada mochila de compromisos que recaen sobre los municipios con esta Ley, se ve aderezada con las obligaciones de información con la que deben contar para el adecuado seguimiento de los objetivos antedichos y que desarrollaremos posteriormente. La información en materia de residuos es un elemento fundamental ya que difícilmente puede justificarse el cumplimiento de los objetivos de recogida separada, o de preparación para la reutilización o reciclado, si no se tiene una información con datos veraces, completos y adecuados. Esta información, evidentemente, debe ser objetiva, fiable e independiente.

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

#### *d) Las competencias de planificación de las EELL en materia de residuos*

La exposición de motivos de la LRSCEC destaca la planificación de la gestión de los residuos como instrumento esencial de la política de residuos, señalando:

“La planificación de la gestión de los residuos es otro instrumento esencial de la política de residuos. Por ello, esta ley desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómico y local: el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de gestión de residuos, así como los objetivos mínimos. Por su parte, las comunidades autónomas elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos recogiendo los elementos mencionados en el anexo VII y las entidades locales podrán realizar también, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos en coordinación con los anteriores.”

El artículo 14 LRSCEC reconoce la potestad planificadora a los tres niveles territoriales en materia de planes de prevención y señala a renglón seguido las posibles medidas que pueden contener. Estos planes tienen un carácter obligatorio ex artículo 14 para “la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, y potestativamente las de las entidades locales, dispondrán de programas de prevención de residuos. Dichos programas contendrán las medidas de prevención de residuos establecidas conforme al artículo 18.1, así como programas específicos de prevención de los residuos alimentarios y las medidas de reducción del consumo de plásticos de un solo uso previstas en el artículo 55”.

Del mismo modo, en cuanto a los planes de gestión autonómicos, auténticos y verdaderos protagonistas en materia de prevención y gestión de residuos, la LRSCEC establece que las CCAA elaborarán los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las EELL en su caso, de conformidad con esta ley, sus normas de desarrollo y los objetivos y orientaciones del Plan estatal marco.

Por lo tanto, las EELL evidentemente deben tener un importante protagonismo no ya en la elaboración de sus planes locales que obviamente deberán estar coordinados con los planes autonómicos, sino también en la elaboración de estos planes autonómicos en los que deben participar activamente como auténticos protagonistas.

El procedimiento en concordancia con lo que se establece en la evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes y programas debe contener un trámite de consultas previas a las EELL y a los agentes interesados, un trámite de

información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas y una final aprobación por el Gobierno, junto con la declaración ambiental estratégica que habrá emitido el órgano ambiental competente.

Probablemente, sea la técnica de mayor interés de las contempladas en la LRSCEC y es que especialmente los planes de residuos son los que van a determinar los objetivos, los medios e incluso las instalaciones adecuadas para el tratamiento, lógicamente de acuerdo con los que ya vienen predeterminados por la Ley y por la propia DMR. Los planes de residuos son por tanto la auténtica clave de bóveda del sistema, constituyendo un elemento de partida imprescindible e inexcusable para la adecuada gestión de los residuos de acuerdo con los objetivos ambientales establecidos en la propia legislación.

A nivel local, corresponde a las EELL, a las ciudades de Ceuta y Melilla o, cuando proceda, a las Diputaciones forales:

a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas.

b) Aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos.

e) Las anteriores autoridades competentes podrán:

1.º Elaborar estrategias de economía circular, programas de prevención y, para las entidades locales con una población de derecho inferior a 5.000 habitantes, programas de gestión de los residuos de su competencia.

Por lo tanto, de manera facultativa en unos casos y de manera obligatoria en otros las entidades locales ejercen las competencias de planificación que constituyen el marco de las ulteriores acciones que deben desarrollar en pos del efectivo cumplimiento del plan y por ende de los objetivos que establece la Ley (J. Sanz Larruga, 2022).

En materia de envases y residuos de envases el artículo 4.2 del RD 1055/2022, recuerda que los planes y programas de prevención y gestión de residuos de las CCAA y, en su caso, de las EELL, de acuerdo con lo que se establezca en la legislación de las respectivas CCAA, deberán contener igualmente un capítulo específico sobre envases y sobre residuos de envases, cuyo contenido se establecerá de conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 15 de la LRSCEC.

*e) Las competencias de inspección y sanción en materia de recogida y gestión de residuos por parte de las EELL*

Las EELL, en la medida en que prestan los servicios públicos referidos de manera obligatoria también deben disponer de una competencia no sólo normativa y de gestión sino también de control y sanción. Es más, esta competencia la deben ejercer no ya solo por hacer cumplir la ley o las ordenanzas que se aprueben, sino para poder ser cumplida por las propias EELL. No debemos olvidar que sobre ellas se cierne a su vez la competencia autonómica de control y sanción.

Por ello, es lógico que el artículo 111.3 LRSCEC no sólo habilita a las EELL a sancionar el abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión les corresponde, sino también el incumplimiento de las condiciones de entrega previstas en las ordenanzas, entre las que habrá que incluir, el incumplimiento de la separación en origen de los residuos. Esta competencia sancionadora es fácil de entender más si tenemos en cuenta que en caso de incumplimiento de los objetivos de la LRSCEC quien se puede ver expuesta a ser sancionada es la propia entidad local. Así, las consecuencias para las EELL derivadas del incumplimiento de los objetivos de recogida selectiva o de la superación de dichos porcentajes de impropios serán sancionadoras, al tipificarse como infracción grave el incumplimiento de la obligación de establecimiento de recogida separada para las fracciones de residuos, así como el incumplimiento de los porcentajes máximos de impropios que, en su caso, se establezcan y será sancionable por las CCAA previéndose multas de entre 2.000 y 100.000€.

El artículo 111.3 de la LRSCEC permite a las EELL sancionar no solo el abandono y vertido incontrolado de residuos bajo su responsabilidad, sino también el incumplimiento de las condiciones de entrega establecidas en las ordenanzas. Esto incluye la falta de separación de los residuos en origen. Por ello, es fundamental que los municipios tengan la capacidad de controlar y, en su caso, denunciar infracciones como arrojar residuos sin clasificarlos, utilizarlos en contenedores o puntos de recogida no autorizados, o hacerlo en contra de las condiciones, ubicaciones y horarios establecidos en las normativas municipales sobre gestión de residuos.

La LRSCEC tipifica en su artículo 108.3 como infracciones graves:

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

Ello añade una obligación más para las EELL que la propia LRSCEC recuerda, y es que deberán establecer mecanismos de control, mediante caracterizaciones periódicas, y reducción de impropios para cada flujo de recogida separada. Ello supone que las EELL deberán disponer de medios para controlar cómo sus ciudadanos separan en origen sus residuos y cómo los vierten en el contenedor adecuado, porque de no ser así las consecuencias son claras y al final esas sanciones que se impondrán a las EELL, las acabarán pagando los vecinos incumplidores mediante la correspondiente repercusión en la tasa.

En la específica materia de envases y residuos de envases, el artículo 52.1 del RD 1055/2022, otorga competencia de control a las EELL cuando intervengan en la organización de la gestión, debiendo ser las CCAA las que aseguren su participación en el control y seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos a alcanzar y de las obligaciones asumidas por los SSRAP establecidas.

## **2. Los objetivos que deben lograr los EELL en el desarrollo de sus competencias**

El primer plan de acción de economía circular de 2020 de la UE derivó en varios cambios legislativos que se centraban básicamente en el ámbito de los residuos. Varias Directivas fueron modificadas, entre ellas la DMR. Uno de los motivos que llevó a su modificación fue la necesidad de actualizar los objetivos que debían lograrse en el año 2020, en esta ocasión, para el año 2035 (De la Varga Pastor, 2020). La LRSCEC, a su vez, transpuso esta nueva DMR al ordenamiento jurídico español y, con ello, los nuevos objetivos, así como la Directiva (UE) 2019/904, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, conocida como la Directiva de plásticos de un solo uso o Directiva SUP, por su acrónimo en inglés.

Para conocer los objetivos en materia de prevención y gestión de residuos es preciso dirigirnos a la DMR en su versión de 2018 y a la LRSCEC, principalmente, así como al resto de normativa específica citada con anterioridad. Asimismo, es preciso distinguir entre los objetivos de prevención y los objetivos de gestión (de recogida, de preparación para la reutilización y reciclado, y de vertido).

#### *a) Los objetivos de prevención*

El principal reto de la sociedad actual es evitar la generación de residuos, es decir, tender a que se generen menos residuos. La legislación cada vez se alinea más con este objetivo, aunque, contrariamente, los datos muestran que los residuos aumentan y la tendencia es que aún aumenten más. Es posible que el motivo sea debido al aumento del consumo y, por ello, es necesario incidir en las políticas de prevención. Por otro lado, la legislación pretende abordar todo el ciclo de vida de los productos, con el fin de evitar que se conviertan en residuos y tener en cuenta el impacto ambiental que suponen. El ciclo de vida comprende tanto los materiales con los que se fabrican los productos, su procedencia, etc., como el diseño que tiene el producto y su fabricación. Las EELL poco pueden incidir en estos ámbitos de forma directa pero sí que puede fomentar el consumo de productos cuyo diseño y origen permitan que se alargue su vida útil y que una vez convertidos en residuos generen un menor impacto ambiental. Asimismo, pueden incidir en el apoyo a iniciativas y actividades económicas que promuevan la reparación y la reutilización de productos (Beltrán Puentes, 2024). La compra pública

ecológica es otro de los ámbitos clave, en la redacción de los pliegos de cláusulas e incluso en el funcionamiento diario de la Administración. Todo ello puede llevar a lograr los objetivos de prevención que la DMR y la LRSCEC predicen y que cuantificaremos en las próximas líneas.

La prevención, ocupa el primer eslabón en la jerarquía de residuos introducida por la DMR, con la conocida como “sociedad del reciclado” que ha dado paso a la sociedad de la economía circular. Por lo tanto, no es suficiente reciclar, valorizar los residuos que se producen, sino que es necesario adelantar la actuación y prestar más atención a la prevención, evitando así la generación del residuo.

La DMR de 2008 definía la prevención como las “medidas adoptadas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo, para reducir: a) la cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos; b) los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de la generación de residuos, o c) el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos”. La nueva redacción de la Directiva aportada por la Directiva (UE) 2018/851 no modifica la definición, por lo que permanece vigente.

El artículo 9 de la DMR en la redacción de 2008 preveía para “finales de 2014, el establecimiento de unos objetivos de prevención de residuos y de desvinculación para 2020, basados en las mejores prácticas disponibles, incluida en caso necesario la revisión de los indicadores previstos en el artículo 29, apartado 4”. El mencionado artículo 29 dedicado a los programas de prevención de residuos encomendaba a los Estados miembros la aprobación de dichos programas integrados en los planes de gestión de residuos que debían incluir los objetivos de prevención de residuos y las medidas para lograrlos. El Anexo IX establecía ejemplos de medidas de prevención de residuos.

El estado español de acuerdo con la entonces vigente LRSC aprobó el Plan Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, cuyas medidas pretendían avanzar en el cumplimiento del objetivo de reducción de los residuos generados en 2020 en un 10 % respecto del peso de los residuos generados en 2010, previsto por la legislación (art. 15) donde se proponían medidas para

“encaminar a lograr” dicho objetivo. Este programa pretendía incidir en los siguientes ámbitos: reducción de la cantidad de residuos, reutilización y alargamiento de la vida útil de los productos, reducción del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos, y reducción de los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente, de los residuos generados.

La Directiva (UE) 851/2018 modificó sustancialmente este artículo 9 e incorporó además la exigencia de redactar un plan estatal de prevención de residuos alimentarios. La LRSCEC fija los objetivos nuevos de prevención (art.17) “con la finalidad de romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación de residuos”, y prescribe que “las políticas de prevención de residuos se encaminarán a lograr un objetivo de reducción en peso de los residuos generados, conforme al siguiente calendario: en 2025, un 13 % respecto a los generados en 2010 y en 2030, un 15 % respecto a los generados en 2010”. Por lo que aumenta en un 3% el objetivo que debía lograrse en 2020, para 2025 y un 2% respecto a 2025. Todo ello significa reducir un 5% la generación de residuos en un periodo de diez años.

Para la consecución de dichos objetivos encomienda al Gobierno que establezca reglamentariamente objetivos específicos de prevención y/o reutilización para determinados productos, en especial para los productos citados en el artículo 18.1.d), esto es “los aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, textiles y muebles, envases y materiales y productos de construcción”, para los que a su vez promueve “fomentar la reutilización de los productos y componentes de productos, entre otros, mediante donación, y la implantación de sistemas que promuevan actividades de reparación, reutilización y actualización”. De momento estos nuevos objetivos específicos tan solo se han aprobado de forma actualizada en un ámbito, el de los envases. Deberán actualizarse los reglamentos de aquellas fracciones que ya estaban reguladas (AEE, pilas y acumuladores y productos de la construcción) y aprobarse los reglamentos que regulen las nuevas fracciones (textiles y voluminosos).

El Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, en primer lugar, acoge el objetivo global de “lograr una reducción del peso de los residuos de envases producidos del 13 % en 2025, y del 15 % en 2030, respecto a los generados en 2010”. En segundo lugar, pretende “conseguir que todos los envases puestos en el mercado sean reciclables en 2030, y siempre que sea posible, reutilizables”. Por otro lado, prevé que “a través de las medidas recogidas en este real decreto y otras que puedan adoptarse se tratará de conseguir una reducción del 20 % en 2030 en el número de botellas para bebidas de plástico de un solo uso que se comercializan, respecto a la información incorporada en la sección de envases del Registro de Productores de Productos relativa al año 2022”. Por último, apuesta por avanzar “progresivamente hacia el fin de la comercialización de los envases de plástico de un solo uso comprendidos en la parte A del anexo IV de la Ley 7/2022, de 8 de abril.” (art. 6).

Estos objetivos de prevención específicos interpelan directamente a los productores de los envases. No obstante, el reglamento encomienda a las administraciones públicas en su respectivo ámbito competencial que apliquen las medidas oportunas relativas al diseño, proceso de fabricación, distribución, comercialización y consumo de los envases de prevención que lista para lograr los objetivos (art. 7 RD 1050/2022). A su vez, el reglamento incide en que las AAPP deberán, al menos, adoptar las siguientes medidas:

“a) Fomentar el consumo de agua potable en sus dependencias y otros espacios públicos, mediante el uso de fuentes en condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria o el uso de envases reutilizables, entre otros, sin perjuicio de que en los centros sanitarios se permita la comercialización en envases de un solo uso.

b) Evitar la utilización de envases superfluos. Para ello, las administraciones públicas podrán proponer y suscribir con los agentes económicos acuerdos voluntarios, en los que se incluyan medidas concretas para la reducción del uso de envases superfluos”.

Por otro lado, el ámbito en el que las EELL tendrán más incidencia será en el del consumo, aunque las medidas van dirigidas básicamente a los comercios minoristas de alimentación.

Por su parte, la LRSCEC interpela directamente a las EELL para lograr dichos objetivos otorgándoles la posibilidad, como vimos en apartados anteriores, de elaborar estrategias de economía circular (art. 12.5.e.1º). En virtud del artículo 14 LRSCEC, todos los programas de prevención “contendrán las medidas de prevención de residuos establecidas conforme al artículo 18.1, así como programas específicos de prevención de los residuos alimentarios y las medidas de reducción del consumo de plásticos de un solo uso”. También han de evaluar la utilidad de los “ejemplos” que ofrece el Anexo VI LRSCEC y considerar los “instrumentos económicos” que lista el Anexo V LRSCEC (Santamaría Arinas, 2023: 114-117, 2024: 58).

Las medidas de prevención que prescribe la LRSCEC deben lograr determinados fines, y entre ellos se encuentra la reducción de la generación de residuos alimentarios, que incluye, entre otros, los hogares, de forma que se logre una reducción del 50% de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores y una reducción del 20% de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020, como contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (art. 18.1.g LRSCEC).

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMPE) ha elaborado un modelo estratégico para incentivar que las EELL aprueben estrategias locales de economía circular. Esta, parte de la necesidad de elaborar un diagnóstico para luego determinar las acciones en distintos ámbitos que propone, distinguiendo entre ejes estratégicos (Minimización de la utilización de recursos naturales, Gestión del consumo de agua, Sostenibilidad de los espacios urbanos, Espacios y conductas saludables), políticas (Prevención y reutilización, Gestión de residuos, Consumo responsable del agua / Gestión de residuos de proceso, Planificación preventiva y regeneradora / Movilidad sostenible, Territorios saludables / Consumo responsable / Desperdicio alimentario) y medidas. Se prevén también políticas transversales que afectan tanto a los ejes estratégicos como a las políticas en sí mismo.

El I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 del MITERD propone, a su vez, medidas a adoptar por las EELL en lo que llama como “eje de consumo”. Consiste, por ejemplo, en promocionar la cesión de espacios

municipales a asociaciones y entidades de la economía social, a fin de que organicen mercados de bienes de segunda mano donde los propios consumidores puedan intercambiar productos que ya no desean o no necesitan. Otro ámbito de actuación es el de la contratación pública donde se invita a adoptar criterios de circularidad, así como incluir en el ámbito de la contratación centralizada criterios de adjudicación cualitativos y condiciones de aptitud o solvencia técnica y condiciones especiales de ejecución relativos a economía circular en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) de los contratos centralizados y acuerdos marco<sup>8</sup>.

Otro ejemplo lo encontramos promovido por la Agència de Residus de Catalunya (ARC) que aprobó ya en 2008 una guía para la elaboración de planes locales de prevención de residuos<sup>9</sup>.

Sin embargo, tan solo “31 de los 723 municipios estudiados han aprobado programas de prevención; esto es, el 4,2 % de la muestra estudiada. 692 no disponen de programas locales de prevención o, teniendo en cuenta los déficits de acceso a la información, no se han podido localizar; esto es el 95,8 %” (Pernas García, Sánchez González, 2024:86)<sup>10</sup>.

Algunos ejemplos de municipios que tienen aprobados sus planes de prevención, pero deben actualizarse son Sabadell (Pla Local de prevenció de residus de Sabadell 2019-2024), y Madrid (Estrategia de Gestión Sostenible de Residuos de Madrid 2017-2024). Otros que tienen planes ya adaptados a las nuevas exigencias son Burgos (plan de prevención y gestión de residuos del

---

<sup>8</sup> [www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/plan\\_accion\\_eco\\_circular\\_def\\_nipo\\_tcm30-529618.pdf](http://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/plan_accion_eco_circular_def_nipo_tcm30-529618.pdf)

<sup>9</sup> [https://residus.gencat.cat/web/.content/home/lagencia/publicacions/prevencio/guia\\_planslocals\\_es.pdf](https://residus.gencat.cat/web/.content/home/lagencia/publicacions/prevencio/guia_planslocals_es.pdf)

<sup>10</sup> De este mismo estudio se desprende que “El reducido número de las entidades locales que han aprobado programas de prevención y/o gestión de residuos han optado por la aprobación de planes integrados, que planifican tanto la gestión como la prevención de residuos municipales. Concretamente se trata de 27 municipios y de la Mancomunidad navarra de Ribera Alta. El 71,7 % de las entidades locales identificadas, que disponen de programas de prevención y/o gestión de residuos municipales, han optado por la aprobación de planes integrales de prevención y gestión. Solo 8 entidades de las 723 estudiadas cuentan con programas individuales de gestión. Apenas 3 entidades de la muestra analizada disponen de programas individuales de prevención”. Cit.

ayuntamiento de Burgos 2021-2026), Barcelona (Pla de Residu Zero 2021-2027)<sup>11</sup>, y Girona, donde destaca la iniciativa “Girona ciutat circular”<sup>12</sup>.

*b) La recogida separada por fracciones como objetivo de gestión*

La gestión de los residuos ocupa gran parte de la actuación de la Administración pública local, tanto de los municipios, como incluso de los consejos comarcales, en caso de existir, y de las Diputaciones provinciales, cuando se trata de dar servicio a los municipios pequeños, por lo que las EELL se convierten en los principales actores en esta materia, con una gran responsabilidad. Por ello, el correcto desarrollo de estas competencias adquiere una importancia relevante para lograr los objetivos que se pretenden en los distintos ámbitos de la gestión de los residuos. Recordemos que las EELL son competentes tanto de su recogida, como de su transporte y de su gestión. Cabe tener en cuenta, como ya vimos, que la regulación actual del régimen de responsabilidad ampliada del productor de producto lleva a que parte de los residuos excluyan su tratamiento del régimen de servicio público estrictamente (Revuelta Pérez: 2024:25).

Uno de los principales retos para lograr una correcta gestión de los residuos (preparar para su reutilización, reciclar o llevar a cabo otras operaciones de valorización) es lograr una recogida de los residuos que minimice la mezcla de fracciones de residuos, es decir, lograr una recogida separada o selectiva eficiente.

En relación con la gestión de estos residuos la Ley prevé, en primer lugar, una serie de prohibiciones (art. 25 LRSCEC), en primer lugar:

“la incineración, con o sin valorización energética, y el depósito en vertedero de los residuos recogidos de forma separada para su preparación para la reutilización y para su reciclado, de conformidad con el artículo 24, a excepción de los residuos generados en las operaciones de preparación para la reutilización y de reciclado de estos residuos recogidos de forma separada, que deberán destinarse, de conformidad con el orden de prioridad establecido en el artículo 8, a otras operaciones de valorización disponibles y solo podrán destinarse a incineración o depósito

---

<sup>11</sup> <https://ajuntament.barcelona.cat/neteja-i-residus/ca/presentacio/residus/pla-residu-zero>

<sup>12</sup> <https://web2.girona.cat/ciutatcircular/cat/index.php>

en vertedero, si estos últimos destinos ofrecen el mejor resultado medioambiental”.

En segundo lugar, indica cuáles son las fracciones de residuos de competencia local que deben recoger las EELL de forma separada. Al papel, los metales, el plástico (que se recoge a través de la recogida de envases, pero no como plástico propiamente) y el vidrio que ya se venían recogiendo de forma separada porque así lo exigía la LRSC, se suma como obligatoria, en primer lugar, la recogida separada de los biorresiduos de origen doméstico. Esta fracción incluye la separación y reciclado de los biorresiduos en origen mediante compostaje doméstico o comunitario, y ya es obligatoria su recogida separada desde el 31 de diciembre de 2023 para todos los municipios, por lo que a día de hoy debería recogerse en todo el Estado español de esta forma.<sup>13</sup> A continuación, se exige la recogida separada de la fracción textil, los aceites de cocina usados<sup>14</sup>, los residuos domésticos peligrosos - para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local -, y los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres). Todos ellos deberán recogerse de forma separada obligatoriamente antes del 31 de diciembre de 2024. Por último, la ley no excluye la posibilidad de recoger de forma separada otras fracciones, y por lo tanto, indica que la recogida separada está abierta a otras fracciones cuando así se exija de forma reglamentaria. En esta situación se encuentran los RAEE y las pilas y acumuladores, por ejemplo, cuyos Reales Decretos así lo exigen.

Como manifiesta la exposición de motivos del Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos “La Directiva implica directamente en la recogida separada de RAEE a las Entidades Locales, a los distribuidores y tiendas donde se comercializan estos aparatos a los que les adjudica un protagonismo relevante en este aspecto, a los productores de AEE y a los gestores de estos residuos, implicación que incluye tanto la efectiva recogida separada como las obligaciones vinculadas al cómputo y trazabilidad de los residuos recogidos por todos estos canales”. Las

---

<sup>13</sup> Cabe anotar que en algunas CCAA ya era obligatoria la recogida separada de esta fracción, por ejemplo, en Catalunya, la llamada fracción orgánica. Por el contrario, en otras CCAA, a pesar de ser obligatorio, aún no se recoge de forma separada.

<sup>14</sup> Esta fracción no está prevista por la DMR pero el legislador estatal ha optado por incluirla como fracción.

EELL podrán recogerlos a través de los mecanismos e instalaciones de recogida (art. 15) que regula el artículo 19, por lo que establecerán los sistemas que hagan posible la recogida separada, al menos gratuitamente para el usuario, de los RAEE domésticos. Asimismo, permite que suscriban “acuerdos con los distribuidores de su ámbito territorial para que éstos realicen la entrega de RAEE doméstico en las instalaciones municipales, siempre que en las ordenanzas municipales o, en su caso, en las normas de funcionamiento de prestación del servicio de recogida domiciliaria de residuos, se identifiquen los lugares y horarios para hacerlo, quedando garantizado este servicio de conformidad con lo establecido en el apartado 2.” Este apartado prescribe que los EELL garanticen la disponibilidad y accesibilidad de los sistemas de recogida separada teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la densidad de población y las condiciones territoriales y que apliquen una o varias de las siguientes opciones: a) recogida puerta a puerta; b) habilitación de instalaciones de almacenamiento o puntos limpios, fijos o móviles, u otros centros de almacenamiento temporal de que dispongan las Entidades Locales; c) cualquier otro sistema de recogida municipal de residuos previstos por las ordenanzas locales; d) suscripción de acuerdos con instalaciones de recogida autorizadas; e) suscripción de acuerdos con las entidades de economía social a las que se refiere el artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, autorizadas para la recogida de RAEE. Por último, da la posibilidad de que las EELL incorporen cláusulas sociales para entidades de economía social en sus instrumentos de contratación o convenios relativos a la recogida y gestión de residuos.

El Real Decreto 106/2008 prevé la recogida selectiva de las pilas y acumuladores en aquellos puntos o lugares que determinen las administraciones públicas competentes y los operadores económicos “para que el poseedor y el usuario final puedan depositar las pilas, acumuladores y baterías usados para su posterior traslado a los centros de almacenamiento, tratamiento y reciclaje, tales como los contenedores de recogida de pilas situados en espacios urbanos, establecimientos comerciales y puntos limpios” (art. 3 v). A su vez requiere una red de puntos de recogida selectiva periódica (art. 5.3). Y exige que los sistemas públicos de gestión estén dotados de

“puntos de recogida selectiva, habilitados por las entidades locales o comunidades autónomas que los organicen, en donde los poseedores y usuarios finales de pilas, acumuladores o baterías usados puedan depositarlos gratuitamente para su posterior gestión conforme a lo dispuesto en este real decreto” (art. 6). El capítulo IV regula su recogida, tratamiento y reciclaje (arts. 10 a 13).

Asimismo, se establecen unos índices mínimos de recogida y unos objetivos mínimos de recogida para determinadas pilas y acumuladores, a los que también llama objetivos ecológicos (art. 15).

En relación con las obras menores de construcción y reparación domiciliaria, en cambio, la legislación prescribe que estarán sujetas a las ordenanzas municipales y no al Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Así lo estipula su Disposición adicional primera, por lo que cabrá atender a lo que establezcan las ordenanzas municipales.

Para llevar a cabo la recogida de las fracciones de residuos se exige priorizar los modelos de recogida más eficientes, como el puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares. Así será más fácil lograr los objetivos que se exigen, e identificar e individualizar los comportamientos. Serán las ordenanzas, como ya se ha avanzado, las que regulen el sistema de recogida.

La LRSCEC incorpora, de acuerdo con la DMR, ya que hasta entonces no se preveía, el objetivo de recoger separadamente, como mínimo, el 50 % en peso del total de residuos municipales generados, para 2035. Por lo tanto, se espera que, incluso, debiera ser superior. Este porcentaje se exige de los residuos municipales, es decir, de aquellos de los que se tiene que pasar cuentas con la UE, en los términos que hemos descrito anteriormente. Por otro lado, el porcentaje se fija sobre la base de los residuos generados, por lo que será importante poder computarlos correctamente. Con estos objetivos estaremos logrando que la mitad de la basura que generamos se pueda valorizar.

En relación con la fracción de envases el RD 1055/2022 impone a su vez objetivos de recogida separada a los SSRAP, que a menudo serán los que

recojan la fracción de envases en los municipios (art. 29). Estos sistemas deberán garantizar como mínimo una recogida separada global en peso de todos los residuos de envases domésticos del 65 % en 2025, del 75 % en 2030 y del 85 % en 2035, respecto de los productos puestos en el mercado por los productores que participen en el mismo. Asimismo, deberán alcanzar los siguientes objetivos mínimos de recogida separada en peso de los residuos de envases domésticos por materiales: a) Plástico: 55 % en 2025, 65 % en 2030 y 75 % en 2035; b) Madera: 30 % en 2025, 40 % en 2030 y 60 % en 2035; c) Metales ferrosos: 50 % en 2025, 60 % en 2030 y 80 % en 2035; d) Aluminio: 30 % en 2025, 40 % en 2030 y 60 % en 2035; e) Vidrio: 70 % en 2025, 80 % en 2030 y 90 % en 2035; f) Cartón para bebidas y alimentos: 70 % en 2025, 80 % en 2030 y 90 % en 2035; g) Papel cartón: 75 % en 2025, 90 % en 2030 y 95 % en 2035.

El artículo 11.1 RD 1050/2022 exige que “Para promover el reciclado de alta calidad de los residuos de envases y para alcanzar los niveles de calidad necesarios en los sectores de reciclado pertinentes, se garantizará la recogida separada por materiales de los residuos de envases domésticos, comerciales e industriales, considerando al menos las siguientes fracciones: papel, plástico, madera, metales ferrosos, aluminio, vidrio y papel-cartón.” No obstante, a su vez se permite la recogida conjunta de los materiales de plástico, metal y de otro tipo de residuos que contengan estos materiales, siempre que se garantice su adecuada separación posterior en tanto que no suponga una pérdida de la calidad de los materiales obtenidos ni un incremento de coste (art. 25.7 LRSCEC), a los cuales se podrán añadir los residuos de envases de madera. Por otro lado, “No se considerará como recogida separada de los residuos de envases, aquellos recogidos en la fracción resto y en la fracción inorgánica de los sistemas húmedo-seco, salvo que, para estos últimos, aplique lo previsto en el 25.6 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.”

En relación con los envases compostables la LRSCEC les otorga la consideración de recogida separada a los que se recojan conjuntamente con los biorresiduos de conformidad con lo previsto en el artículo 28.1 .

Por último, prevé que se garantice la recogida separada de residuos de envases peligrosos de competencia local, en la forma y lugar que se establezcan en sus ordenanzas, antes del 31 de diciembre de 2024.

La ley a su vez establece objetivos de recogida específicos para las botellas de plástico<sup>15</sup> (art. 59.1 LRSCEC) con objeto de destinarlas a su reciclado:

a) A más tardar en 2023, el 70 % en peso respecto al introducido en el mercado; b) A más tardar en 2025, el 77 % en peso respecto al introducido en el mercado; c) A más tardar en 2027, el 85 % en peso respecto al introducido en el mercado; d) A más tardar en 2029, el 90 % en peso respecto al introducido en el mercado.

Como ya avanzábamos en apartados anteriores la LRSCEC exige la implantación en todo el territorio en el plazo de dos años un sistema de depósito, devolución y retorno para el caso de que no se cumplan los objetivos fijados en 2023 o en 2027, a nivel nacional, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos en 2025 y 2029, de conformidad con lo que establezca la normativa reglamentaria en materia de envases y residuos de envases (art. 59.2 LRSCEC). Para la implantación de estos sistemas, además de las botellas de plástico, se podrán incluir otros envases y residuos de envases, de forma que se garantice la viabilidad técnica, ambiental y económica.” Cabrá ver este informe donde se recogen los datos de los resultados de 2023, que a día de hoy no es público.

En concreto, el artículo 10.4 RD 1055/2022, para las botellas de plástico de un solo uso concreta que se deberán cumplir, en el ámbito de todo el territorio del Estado, los objetivos de recogida separada con objeto de destinar los materiales recuperados a su reciclado, así como que la evaluación del cumplimiento de estos objetivos deberán tener en cuenta la evaluación de cumplimiento de los objetivos de recogida separada específicos para las botellas de plásticos, con el fin de valorar la posible implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno de envases. En este caso, el MITERD deberá evaluar y hacer público el estado del cumplimiento de los objetivos fijados para el 2023 antes del 31 de octubre de 2024. De momento, parece que dichos

---

<sup>15</sup> productos de plástico mencionados en el apartado E del anexo IV

datos no son públicos a pesar de que ha llegado la fecha límite. Igualmente, se obliga a que evalúe y haga público el estado del cumplimiento de los objetivos fijados para el 2027 antes del 31 de octubre de 2028.

*c) Los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado*

En el segundo peldaño de la jerarquía de residuos, por detrás de la prevención, se encuentra la preparación para la reutilización y el reciclado. Una vez generado el residuo es preciso darle un uso con una mera preparación o transformarlo en un nuevo producto, ya sea el mismo o uno distinto. Por ejemplo, transformar una botella de plástico en otra botella de plástico o bien transformarla en otra cosa, por ejemplo, un jersey.

El punto de partida no es muy positivo, ya que en 2020 se estaba lejos del porcentaje que entonces se exigía, que un 50% de los residuos se destinasen a preparación para la reutilización y reciclado, entonces situado en el 40,30% y en el 23,06% si excluimos el TMB (tratamiento mecánico biológico).

El primer objetivo que la LRSCEC exige consiste en que, en conjunto, como mínimo el 50 % en peso de la cantidad de residuos domésticos y comerciales recogidos se destinen a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables (art. 26 LRSCEC). Cada cinco años se exige un aumento del 5% cada para finalmente lograr que en 2035 se dé tal destino mínimo al 65% de los residuos.

La LRSCEC a diferencia de la DMR discrimina entre el porcentaje que debe destinarse a reciclado y el que debe destinarse a preparación para la reutilización, siendo selectivo en este último con algunos tipos de fracciones de residuos. Para 2025 se espera que el 55% en peso de los residuos municipales se destinen a preparación para la reutilización y reciclado, de los cuales el 5% en peso respecto del total correspondan a la preparación fundamentalmente de residuos textiles, RAEE, muebles y enseres y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización. Para 2030, se espera que el porcentaje aumente al 60% y al 10% respectivamente y para 2035 al 65% y al 15%.

*e) Los objetivos de reciclado y de valorización de los envases y residuos de envases*

Hemos visto que el RD 1055/2020 preveía objetivos de recogida separada de los envases tanto en conjunto como por materiales, pues, en el mismo sentido, establece los objetivos de reciclaje y valorización, los cuales “deberán cumplirse, en el ámbito de todo el territorio del Estado” (art.10).

Estos objetivos de reciclaje y valorización se fijan para franjas de 5 años y hasta 2030. En primer lugar, se prevé que, en 2025, se reciclará un mínimo del 65 % en peso de todos los residuos de envases, y se alcanzarán los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado de los materiales específicos contenidos en los residuos de envases: El 50 % de plástico; el 25 % de madera; el 70 % de metales ferrosos; el 50 % de aluminio; el 70 % de vidrio; y el 75 % de papel y cartón.

Para 2030 la exigencia genérica aumenta en 5 puntos, por lo que se reciclará un mínimo del 70 % en peso de todos los residuos de envases mientras que para los materiales específicos el porcentaje varía entre un 5% y un 10%, alcanzando los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado de los materiales específicos contenidos en los residuos de envases: el 55 % de plástico; el 30 % de madera; el 80 % de metales ferrosos; el 60 % de aluminio; el 75 % de vidrio; el 85 % de papel y cartón. Observamos que para algunos materiales la exigencia aumenta un 5% (plástico, madera, vidrio), mientras que para otros aumenta un 10% (metales ferrosos, aluminio, papel y cartón).

Asimismo, el reglamento prevé “maximizar la recuperación de los residuos de envases de la fracción resto y de otras fracciones de residuos mezcladas siempre que sea técnica, económica y ambientalmente viable” para contribuir al cumplimiento de los objetivos de gestión establecidos para los residuos municipales y a los objetivos de reciclado del RD específico de envases (art. 10.2). Con ello también se logra la reducción de residuos de envases que se destinan a vertedero o a incineración.

Respecto a los objetivos globales previstos para 2025 (65%) y para 2030 (70%) el mismo RD prevé una excepción a la que se podrá acoger el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) “prevista en el artículo

6, apartado 1 bis) de la Directiva 94/62/CE, de 20 de diciembre, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el mismo". Se trata de aplazar la respectiva fecha límite de consecución de los objetivos hasta un máximo de cinco años<sup>16</sup>. Por otro lado, cabe tener en cuenta que el nuevo Reglamento europeo de envases y residuos de envases una vez se publique, derogará la mencionada Directiva.

#### *e) Los objetivos de valorización de los RAEE*

El anexo XIV del RD 110/2015 determina los objetivos mínimos de valorización de los RAEE así como su cálculo. Para ello separa los RAEE en categorías, que clasifica en el anexo I<sup>17</sup> y en el anexo III<sup>18</sup>, y fija tres periodos para lograrlos

---

<sup>16</sup> Este aplazamiento se somete a unas condiciones: a) la excepción se limita a un máximo de 15 puntos porcentuales de un objetivo individual o repartidos entre dos objetivos, b) como consecuencia de la excepción, el porcentaje de reciclado de un objetivo individual no queda por debajo del 30 %, c) como consecuencia de la excepción, el porcentaje de reciclado de un objetivo individual establecido en el apartado 1, letra g), incisos v) y vi), y letra i), incisos v) y vi), no queda por debajo del 60 %, y d) por lo menos 24 meses antes de la respectiva fecha límite establecida en el apartado 1, letras g) o i), del presente artículo, el Estado miembro notifica a la Comisión su intención de aplazar la respectiva fecha límite y presenta un plan de ejecución con arreglo a lo dispuesto en el anexo IV de la presente Directiva. El Estado miembro podrá combinar ese plan con un plan de ejecución presentado de conformidad con el artículo 11, apartado 3, letra b), de la Directiva 2008/98/CE.

<sup>17</sup> 1. Grandes electrodomésticos; 1.1 Frigoríficos, congeladores y otros equipos refrigeradores; 1.2 Aire acondicionado; 1.3 Radiadores y emisores térmicos con aceite; 1.4 Otros grandes electrodomésticos;

2. Pequeños electrodomésticos; 3. Equipos de informática y telecomunicaciones, excluyendo 4.1; 4. Aparatos electrónicos de consumo y paneles fotovoltaicos; 4.1 Televisores, monitores y pantallas; 4.2 Paneles fotovoltaicos de silicio; 4.3 Paneles fotovoltaicos de telurio de cadmio; 4.4 Otros aparatos electrónicos de consumo; 5. Aparatos de alumbrado (con excepción de las luminarias domésticas); 5.1 Lámparas de descarga de gas; 5.2 Lámparas LED; 5.3 Luminarias profesionales; 5.4 Otros aparatos de alumbrado; 6. Herramientas eléctricas y electrónicas (con excepción de las herramientas industriales fijas de gran envergadura); 7. Juguetes o equipos deportivos y de ocio; 8. Productos sanitarios (con excepción de todos los productos implantados e infectados); 9. Instrumentos de vigilancia y control; 10. Máquinas expendedoras; 10.1 Máquinas expendedoras con gases refrigerantes; 10.2 Resto de máquinas expendedoras;

<sup>18</sup> Categorías y subcategorías de AEE incluidos en el ámbito de aplicación del real decreto a partir del 15 de agosto de 2018

1. Aparatos de intercambio de temperatura; 1.1 Aparatos eléctricos de intercambio de temperatura con clorofluorocarburos (CFC), hidroclorofluorocarburos (HCFC), hidrofluorocarburos (HFC), hidrocarburos (HC) o amoníaco (NH<sub>3</sub>); 1.2 Aparatos eléctricos de aire acondicionado; 1.3 Aparatos eléctricos con aceite en circuitos o condensadores.; 2. Monitores, pantallas, y aparatos con pantallas de superficie superior a los 100 cm<sup>2</sup>; 2.1 Monitores y pantallas LED; 2.2 Otros monitores y pantallas; 3. Lámparas; 3.1 Lámparas de descarga (mercurio) y lámparas fluorescentes; 3.2 Lámparas LED; 4. Grandes aparatos (con una dimensión exterior superior a 50 cm); Están incluidos, entre otros: Electrodomésticos, aparatos de consumo, equipos de informática y telecomunicaciones, luminarias, aparatos de reproducción de sonido o imagen, equipos de música, herramientas eléctricas y electrónicas, juguetes, equipos deportivos y de ocio, productos sanitarios, instrumentos de vigilancia y control, máquinas expendedoras y equipos para la generación de corriente eléctrica. Esta categoría no incluye los aparatos contemplados en las categorías 1 a 3 ni 7; 5. Pequeños aparatos (sin ninguna dimensión exterior superior a 50 cm); Están incluidos, entre otros:

(el primero hasta el 14 de agosto de 2015, el segundo a partir del 15 de agosto de 2015, donde se toma como referencia el anexo I y el tercero a partir del 15 de agosto de 2018 donde se toma como referencia el anexo III). A fecha de hoy tendrían que lograrse estos últimos objetivos que reproducimos a continuación, aunque queda la duda de cuándo deben alcanzarse.

Con el título “Objetivos mínimos aplicables por categoría a partir del 15 de agosto de 2018 con referencia a las categorías del anexo III” se fijan los siguientes objetivos: a) Para los RAEE incluidos en las categorías 1, 4 o 7: se valorizará un 85 %, y se preparará para la reutilización y se reciclará un 80 %; b) Para los RAEE incluidos en la categoría 2: se valorizará un 80 %, y se preparará para la reutilización y se reciclará un 70 %; c) Para los RAEE incluidos en la categoría 3 del anexo III se reciclará un 80 %; d) Para los RAEE incluidos en las categorías 5 o 6: se valorizará un 75 %, y se preparará para la reutilización y se reciclará un 55 %.

*d) Los objetivos de depósito en vertedero*

El último eslabón de la jerarquía de residuos es lo que se conoce como “eliminación” del residuo. Una palabra poco acertada ya que se entiende como tal su depósito en vertedero, controlado, por lo que no se elimina ni desaparece, sino que permanece eternamente en ese lugar.

Puede parecer que nos hayamos olvidado de un peldaño, el de las otras formas de valorización, como es, por ejemplo, la incineración. Pero no ha sido olvido nuestro, sino del legislador, ya que en ningún momento se plantean objetivos en el ámbito de la otra valorización, salvo el reciclado. A nuestro entender esta forma de valorización debería tender a reducirse, priorizando la preparación para la reutilización y el reciclado, una vez generado el residuo.

Con el ánimo de reducir los residuos que llegan a vertedero la normativa de residuos establece unos objetivos graduales. En esta ocasión no encontramos

---

electrodomésticos, aparatos de consumo, luminarias, aparatos de reproducción de sonido o imagen, equipos de música, herramientas eléctricas y electrónicas, juguetes, equipos deportivos y de ocio, productos sanitarios, instrumentos de vigilancia y control, máquinas expendedoras y equipos para la generación de corriente eléctrica. Esta categoría no incluye los aparatos contemplados en las categorías 3 y 6; 6. Equipos de informática y telecomunicaciones pequeños (sin ninguna dimensión exterior superior a los 50 cm); 7. Paneles fotovoltaicos grandes (con una dimensión exterior superior a 50 cm); 7.1 Paneles fotovoltaicos no peligrosos de silicio; 7.2 Otros paneles fotovoltaicos no peligrosos; 7.3 Paneles fotovoltaicos peligrosos.

esta regulación en la DMR sino en la Directiva (UE) 2018/850 del parlamento europeo y del consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos. El estado español la transpuso con la aprobación del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, donde se estableció la reducción progresiva de la cantidad en peso de residuos municipales vertidos. Se establece que para el 1 de enero de 2025 el porcentaje sea de un máximo del 40%, exigiendo que se reduzca a un 20% el 1 de enero 2030, para lograr el objetivo final de reducirlos a un 10% para el 1 de enero de 2035 (art. 8). Estos objetivos son aplicables a los residuos municipales y por lo tanto a los que existe la obligación de rendir cuentas a la UE en los términos que hemos abordado en apartados anteriores.

La LRSCEC encomienda a las EELL que adopten las medidas que permitan dar cumplimiento de estos objetivos de vertido, y en particular, las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones de recogida separada de residuos municipales señalada en la LRSCEC, así como cualquier otra medida adicional que permita satisfacer estos objetivos (art. 8). Asimismo, prevé una limitación en relación con la cantidad total (en peso) de residuos municipales biodegradables destinados a vertedero que no deberá superar el 35% de la cantidad total de residuos municipales biodegradables generados en 1995.

Por su parte, la Orden TED/834/2023, por la que se establecen los requisitos mínimos de tratamiento previo al depósito de residuos municipales en vertedero, en su artículo 5, fija los “Objetivos para el establecimiento de los requisitos mínimos del tratamiento previo al vertido de los residuos municipales”, y exige que:

1. A 1 de enero del año 2035, el contenido en materia orgánica en los residuos resultantes del tratamiento mecánico destinados a depósito en vertedero no deberá exceder el 10 % y los residuos tratados bioestabilizados con destino a depósito en vertedero deberán presentar valores de AT4 inferiores a 15 mg O<sub>2</sub> /g m.s.
2. La reducción del contenido de materia orgánica y de la AT4 se realizará de forma progresiva, de acuerdo con los siguientes objetivos intermedios:

a) A 1 de enero del año 2025, el contenido en materia orgánica en los residuos resultantes del tratamiento mecánico destinados a depósito en vertedero no deberá exceder el 15 % y los residuos tratados bioestabilizados con destino a depósito en vertedero deberán presentar valores de AT4 inferiores a 25 mg O<sub>2</sub>/g m.s.

b) A 1 de enero del año 2030, el contenido en materia orgánica en los residuos resultantes del tratamiento mecánico destinados a depósito en vertedero no deberá exceder el 12 % y los residuos tratados bioestabilizados con destino a depósito en vertedero deberán presentar valores de AT4 inferiores a 20 mg O<sub>2</sub>/g m.s.

3. La superación de estos valores no condicionará la admisión de los residuos en vertedero. No obstante, tendrá su repercusión en los costes de emisión de gases de efecto invernadero del artículo 9.1.e) del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio.

En definitiva, en términos generales se deberá reducir hasta un máximo del 10% los residuos que acaben en vertedero para el año 2035. Un reto ambicioso teniendo en cuenta que en 2020 un 49,49% de los residuos aún se depositan en vertedero y que para 2025, es decir, el año que viene, debería situarse en el 40%.

### **3. Normas de cálculo y cumplimiento de los objetivos**

#### *a) El cálculo del alcance de los objetivos*

Como vimos, el término “residuo municipal” no tiene relevancia competencial, pero sí que la tiene para determinar el grado de consecución de los objetivos cuantitativos impuestos en materia de preparación para la reutilización, reciclado y valorización y de separación. Lejos de ser un dato meramente estadístico y descriptivo (Revuelta Pérez, 2024:27), desempeña una función importante a efectos de comprobar si efectivamente se está cumpliendo con el fin de la norma, reducir los residuos y gestionarlos conforme a la jerarquía de residuos para minimizar el impacto ambiental y sobre la salud. Por ello, cobra especial relevancia el método de cálculo que se emplee que además deberá

ser común para todos los Estados miembro para que el resultado sea fiable y refleje correctamente la realidad.

El Anexo VIII LRSCEC establece dichas “normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos” que incorpora la Decisión Ejecución (UE) 2019/1004 de la Comisión, de 7 de junio de 2019, por la que se establecen normas relativas al cálculo, la verificación y la comunicación de datos sobre residuos de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, y por la que se deroga la Decisión de Ejecución C(2012) 2384 de la Comisión en relación con los Objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización.

Este anexo indica las reglas de cálculo que llevará a cabo el MITERD de acuerdo con la información que le hayan suministrado las CCAA en relación con el peso de los residuos municipales generados y preparados para la reutilización o reciclados en un año natural determinado. Previamente, serán las EELL las que hayan recopilado y trasladado estos datos a su correspondiente Comunidad autónoma, obedeciendo así a la obligación y competencia incorporada por la LRSCEC.<sup>19</sup>

El mencionado anexo determina cómo calcular dicho peso distinguiendo entre los preparados para la reutilización<sup>20</sup> y los reciclados<sup>21</sup>. Destaca que en los segundos computan solo los que entren en la operación de reciclado, así como que se medirá cuando entren en la operación de reciclado, aunque excepcionalmente se medirán cuando salgan de dicha operación en casos

---

<sup>19</sup> Art. 12.5. c) 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.

<sup>20</sup> “...corresponde al peso de los productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos municipales y hayan sido objeto de todas las operaciones de control, limpieza y reparación necesarias para permitir la reutilización sin clasificación o tratamiento previo adicionales”.

<sup>21</sup> “...corresponde al peso de los residuos que, habiendo sido objeto de todas las operaciones de control, clasificación y previas de otro tipo necesarias para eliminar materiales de residuos que no estén previstos en la posterior transformación y para garantizar un reciclado de alta calidad, entren en la operación de reciclado por la que los materiales de residuos se transformen realmente en productos, materiales o sustancias”.

determinados<sup>22</sup>. Por otro lado, prescribe unas especificaciones de cómputo como reciclado para algunos residuos específicos: los residuos municipales biodegradables<sup>23</sup>, los materiales de residuos que hayan dejado de ser residuos como resultado de una operación preparatoria antes de ser transformados<sup>24</sup>, y los metales separados después de la incineración de residuos municipales<sup>25</sup>.

En cuanto al traslado de residuos a otro Estado miembro con el objeto de prepararlos para la reutilización, reciclarlos o incluso usarlos para relleno o exportarlos a un tercer país no miembro de la UE para ser preparados para su reutilización o reciclados, la norma permite que sean contabilizados para la consecución de los objetivos cuando se den las condiciones que se exigen al resto de residuos que se contabilizan, como medidas para garantizar que se cumplen las condiciones para ser computado y que los datos son fiables y exactos. Esto es que se establezca: “un sistema efectivo de control de calidad y trazabilidad, basado en la información contenida en el Sistema electrónico de Información de Residuos, de conformidad con el artículo 66”, es decir conforme al Sistema electrónico de Información de Residuos (eSIR).

Por otro lado, se permite la posibilidad que el MITERD en colaboración con las CCAA, establezca “especificaciones técnicas para los requisitos de calidad de los residuos clasificados, o índices medios de pérdidas para los residuos clasificados para diferentes tipos de residuos y prácticas de gestión de los

---

<sup>22</sup> a) Dichos residuos de salida sean reciclados posteriormente; b) El peso de los materiales o sustancias eliminados mediante otras operaciones previas a la operación de reciclado y que no sean reciclados posteriormente no se incluya en el peso de los residuos comunicados como residuos reciclados.

<sup>23</sup> se prescribe que podrán computar como reciclados los residuos municipales biodegradables que se sometan a tratamiento aerobio o anaerobio cuando el tratamiento genere compost, digerido u otro resultado con una cantidad similar de contenido reciclado en relación con el residuo entrante, que vaya a utilizarse como producto, material, o sustancia reciclada. Asimismo, cuando el resultado se utilice en el suelo, se podrá contabilizar como reciclado solo si su uso produce un beneficio a la agricultura o una mejora ecológica. Por último, se vincula al hecho de que hayan sido recogidos de forma separada o separados en origen para poder ser computados como reciclados. No obstante, este condicionante será aplicable a partir del 1 de enero de 2027.

<sup>24</sup> podrá contabilizarse como reciclada siempre que dichos materiales se destinen a su posterior transformación en productos, materiales o sustancias para ser utilizados con la finalidad original o con cualquier otra finalidad. No obstante, los materiales que dejen de ser residuos para ser utilizados como combustibles u otros medios para generar energía, o para ser incinerados, utilizados como material de relleno o depositados en vertederos no podrán ser contabilizados a efectos de la consecución de los objetivos de reciclado.

<sup>25</sup> Se podrá tener en cuenta el reciclado de metales separados después de la incineración de residuos municipales, siempre y cuando los metales reciclados cumplan los criterios de calidad establecidos en la Decisión Ejecución (UE) 2019/1004 de la Comisión, de 7 de junio de 2019.

residuos respectivamente”. En relación con estos índices medios de pérdidas prevé que “solo se utilizarán en casos en los que no puedan obtenerse datos fiables de otro modo y se calcularán sobre la base de las normas de cálculo que se establezcan a nivel de la Unión Europea.” Además, se exige que “de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, el exportador puede demostrar que el traslado de los residuos cumple los requisitos de dicho Reglamento y el tratamiento de los residuos fuera de la Unión ha tenido lugar en condiciones equivalentes, de forma general, a los requisitos del Derecho de la Unión aplicable en materia medioambiental”.

Sin embargo, esta opción es controvertida, debido a la dificultad de controlar y saber de forma certera que los residuos entregados efectivamente serán preparados para su reutilización, reciclados, o en su caso, usados para el relleno en el lugar de entrega o después de viajar de país a país.

Por el contrario, cuando el camino es la inversa que el estado español trate residuos procedentes de otros Estados miembros estos no serán contabilizados en el cálculo de objetivos.

En definitiva, la LRSCEC establece el método de cálculo para determinar si se han logrado los objetivos en lo que a la preparación para la reutilización y el reciclado se refiere.

En relación con los envases también encontramos disposiciones y normas de cálculo. El anexo II que determina las “Normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos de reciclado” de los envases. En relación con los residuos de envases que se trasladen de una comunidad autónoma a otra para su tratamiento cabe destacar que se computarán en la comunidad autónoma en la que se generó el residuo.

Para las botellas de plástico de un solo uso el RD 1055/2022 dispone que de los datos recabados por las CCAA Ceuta y Melilla, se tomarán como referencia para realizar los cálculos la información de las botellas para bebidas de plástico de un solo uso puestas en el mercado en ese año remitida por los productores.

*b) El cumplimiento/incumplimiento de los objetivos y sus consecuencias*

El cumplimiento de estos objetivos es un reto mayúsculo para el estado español, las CCAA y en especial las EELL quienes ostentan la mayoría de competencias de la gestión de los residuos municipales. El reto aún es mayor en tanto en cuanto partimos del incumplimiento de los objetivos que se tendrían que haber alcanzado en el año 2020, como apuntábamos en el primer apartado de este trabajo. Por otro lado, existen varios factores que dificultan el logro de estos objetivos: la falta voluntad política, la falta de planificación de la prevención y gestión de los residuos, el hecho de que las entidades locales disponen de una estructura precarizada y con un nivel bajo de profesionalización en este ámbito y la falta de recursos (Pernas García, Sánchez González, 2024:88).

Como ya hemos mencionado los instrumentos de planificación serán esenciales para lograr los objetivos, en este caso los planes de gestión de residuos que recordemos que son obligatorios para todos los municipios de más de 5000 habitantes pero que lastimosamente un porcentaje muy bajo de municipios los tiene aprobados.

Los instrumentos económicos también asumen un papel relevante como medio para lograr alcanzar los objetivos exigidos, en especial la tasa o, en su caso, prestación patrimonial “de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía” (art. 11.3 LRSCEC). Esta tasa no deja de ser un medio más para lograr el pago por generación de residuos y así, poder obtener una mejor separación de los flujos de residuos en su recogida en origen y, en definitiva, alcanzar los objetivos exigidos por la normativa en cuanto a la recogida separada, y su tratamiento y valorización.

En caso de que se incumplan los objetivos nos planteamos cuáles serían las consecuencias. En el texto de la LRSCEC las referencias a dicho incumplimiento las encontramos de forma genérica cuando afirma que “las

acciones u omisiones que contravengan esta ley y sus normas de desarrollo tendrán el carácter de infracciones administrativas” (art. 108.1 LRSCEC) e indirecta, pero también de forma directa en relación con algunos aspectos concretos. Por ejemplo, el artículo 108.3 LRSCEC considera como infracción grave “w) El incumplimiento de la obligación de establecimiento de recogida separada para las fracciones de residuos mencionadas en los artículos 25, 29 y 30, así como el incumplimiento de los porcentajes máximos de impropios que, en su caso, se establezcan”, es decir, por ejemplo, si la fracción orgánica no se recoge, por parte del municipio, de forma separada. Otra infracción grave es: “z) El incumplimiento de los objetivos cuantitativos y/o cualitativos aplicables, en su caso, a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, cuando así lo determine la normativa específica de los diferentes flujos de residuos”. Aquí tendremos que remitirnos a los distintos Reales decretos a los que nos hemos referido durante el trabajo para conocer los objetivos, siendo el sujeto infractor los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, o los sistemas individuales de responsabilidad ampliada del productor.

Las sanciones previstas para estos casos son: “1.º Multa desde 2.001 euros hasta 100.000 euros excepto si se trata de residuos peligrosos o suelos contaminados, en cuyo caso la multa será desde 20.001 euros hasta 600.000 euros; 2.º Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta ley por un período de tiempo inferior a un año; 3.º En los supuestos de infracciones tipificadas en los párrafos (...) z) (...) del artículo 108.3, revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo de hasta un año.”

En el marco de la Unión europea existen instrumentos para exigir el cumplimiento de la normativa ambiental. Se trata del recurso por incumplimiento que puede presentar la Comisión europea o cualquier estado miembro ante el TJUE y que permite valorar la conformidad con el derecho de la Unión Europea de las acciones y omisiones de los Estados miembros. En este proceso se evalúa el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado demandado.

Otro mecanismo es el informe de alerta temprana, el cual pone sobre aviso a los Estados miembro sobre el probable incumplimiento de los objetivos. Sin ir

más lejos informe de alerta temprana COM (2018) 656 Final de 24 de septiembre de 2018 situaba a España entre los 14 países que “corren riesgo de incumplir el objetivo para 2020 del 50%”, en cuanto a los residuos urbanos, que incluye los residuos domésticos y similares, junto con Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia Malta, Polonia, Portugal y Rumanía (De la Varga Pastor, 2020:190). Este informe proponía una serie de instrumentos que, algunos de ellos, han sido incorporados a la legislación actual, pero más allá de eso, no ha conllevado ninguna sanción económica ni de ningún tipo no haber logrado los objetivos planteados en la normativa.

### **III. CONCLUSIONES**

La situación de la prevención y generación de residuos parte del incumplimiento en relación con los objetivos de residuos que deben destinarse a preparación para la reutilización y reciclado, y de depósito en vertedero que debían alcanzarse en 2020, por lo que los objetivos planteados para los siguientes periodos resultan aún más ambiciosos. Por ello, es necesario adoptar más medidas por parte de las EELL que lleven al logro de los objetivos, como son la aprobación y ejecución de planes y la creación de la tasa local, entre otros.

Por otro lado, se han introducido nuevos objetivos, de prevención, con el fin de reducir la generación de residuos, y de recogida separada, para lograr una mayor calidad de las fracciones que se recojan y poder mejorar así los objetivos de gestión anteriormente mencionados. Con este fin, es preciso a su vez aprobar planes de prevención de residuos y de economía circular y aplicar políticas de prevención, especialmente en la contratación pública.

Son muchas las obligaciones que para las EELL se derivan del nuevo marco normativo estatuido, además de las ya señaladas, la nueva competencia de recopilar información va a suponer de nuevo un reto, puesto que hasta el momento no se habían pedido cuentas de forma directa a las EELL en la materia, pero, sin embargo, adquieren un papel muy relevante para calcular el cumplimiento de objetivos.

La ley exige recoger de forma separada obligatoriamente distintas fracciones de residuos, unas, que ya se venían exigiendo, sobre las que será necesario, mejorar los datos de recogida, y otras, nuevas, sobre las que será necesario cumplir el calendario para efectivamente recogerlas de forma separada. Estas nuevas fracciones requieren de la aprobación del correspondiente real decreto, tarea aún pendiente.

Algunas fracciones se recogen a través de los contenedores en la calle mientras otros se recogen en establecimientos o puntos limpios. Estos reales decretos ya existentes pendientes de actualización a la nueva ley, será necesario, a su vez que se aprueben a la mayor brevedad posible para dar cumplimiento a la ley.

El Real decreto 1055/2022 de envases y residuos de envases es, por el momento, el único aprobado actualizado, pero se verá afectado por la entrada en vigor del ya aprobado y pendiente de publicación Reglamento (UE) de envases y residuos de envases. Este RD incorpora objetivos ambiciosos, en especial en relación con los materiales que los componen y las botellas de plástico de un solo uso.

El contrato de la gestión de la recogida de residuos deberá actualizarse a los requerimientos de la nueva legislación y deberá hacerse en los términos oportunos para lograr los objetivos de la legislación. Esta renovación y nueva redacción de los pliegos de condiciones va a comportar un reto en mayúsculas ya que, en caso de externalizarse deberá hacerse mucha pedagogía a los agentes económicos.

Debe recordarse que todas las obligaciones fijadas no son un mero desiderátum, en este sentido, la LRSCEC en su artículo 10 prevé que la acción para exigir el cumplimiento de los objetivos es pública con lo que ello puede llegar a implicar.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

1. El ámbito de la prevención supone un reto para las EELL, ya que aún están lejos de desarrollar una política preventiva de generación de residuos lo suficientemente madura. Será clave la redacción y aprobación de planes para lograr los objetivos en esta materia. Por ello,

se recomienda aprobar planes de economía circular y planes de prevención de residuos. Así, se conocerá la situación específica del municipio o ente local, a través del correspondiente diagnóstico y se podrán planificar acciones concretas, en ámbitos del consumo y de la contratación pública, todo ello con el fin de reducir la generación de residuos.

2. Aprobar planes de gestión de residuos, por parte de las EELL, tarea aún pendiente, aunque obligatoria, de muchos municipios de más de 5.000 habitantes. Con ello será más viable lograr los objetivos exigidos por la legislación, en especial los relativos a la preparación para la reutilización y el reciclado y, por ende, reducir los residuos que se destinen a vertedero. El contenido de los planes debe, además de establecer los objetivos previstos legalmente, crear medidas concretas de acuerdo con las previstas en la LRSCEC.
3. Aprobar las ordenanzas necesarias para hacer cumplir las obligaciones y previsiones que para las EELL prevé la LRSCEC, así como por la misma razón negociar los contratos con las empresas que prestan los servicios de recogida y gestión.
4. Garantizar las recogidas separadas de los diferentes flujos de residuos a las que obliga la Ley, de no ser así será imposible garantizar el cumplimiento de los objetivos no ya de recogida separada, sino de preparación para la reutilización, reciclado y evitación de desvío a vertedero. A las ya existentes de plástico, acero, papel y cartón, se sumó ya la orgánica y a partir de 2025 voluminosos y enseres, textiles, aceites usados y residuos domésticos peligrosos.
5. Aprobar la tasa local del artículo 11.3 antes de enero de 2025 para poder lograr el fin de ir hacia un pago por generación de residuos. Ello exige que cada municipio sepa el coste real de la prestación de los servicios de recogida y gestión por un lado y por otra sea capaz de ir dando pasos en el pago por generación. El conocimiento real del coste de las operaciones que en materia de gestión de residuos llevan a cabo los municipios, además de poder determinar la tasa no deficitaria, será de gran utilidad para negociar la aportación de los SCRAPs de

determinados flujos de residuos, pese a que tal negociación de los convenios sea llevada por las CCAA.

6. La tasa y el pago por generación de residuos supone un medio para lograr los objetivos exigidos por la legislación, por lo que es preciso establecer sistemas que permitan la individualización de la separación de residuos y, por ende, la identificación de los comportamientos en la separación de las fracciones de residuos, como son el puerta a puerta o los contenedores cerrados, tal y como se ordena en el artículo 25.2 LRCSCCE in fine. Estos dos sistemas deben priorizarse por las numerosas ventajas que conllevan, además de la individualización que permite ir hacia un sistema de pago por generación, mejora mucho las cotas de recogida selectiva y la ausencia de impropios en tales contenedores cerrados.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Alenza García, José Francisco (2017) “La participación en la planificación de residuos”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 36, 2017.

Alenza García, José Francisco (2022) “La nueva regulación de los residuos: la Ley de Residuos y suelos contaminados para una economía circular” *Blog del CGAE*, 9 de junio.

Alenza García, José Francisco (2023) “Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos” *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*.

Alenza García, José Francisco (2023) “El impacto de la economía circular en el ordenamiento de los residuos” *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 104-105.

Conde Antequera, Jesús (2024) *la gestión de los residuos: del servicio público a la regulación*, Marcial Pons. Madrid

De la Varga Pastor, Aitana, (2020) “La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, Nº. 102, 2, 2020, pp. 176-203

- Martínez Navarro, Juan Alejandro (2022) “La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. A propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17, pp. 202–217.
- Nogueira López, Alba (2022) “¿Circular o en bucle? La insuficiente transformación de la legislación de residuos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº Extra 21, pp. 11-27.
- Ortega Bernardo, Julia (2022) “Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la ley 7/2022 de residuos” en *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Pernas García, Juan José y Sánchez González, Jennifer, Editores) Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- Ortega Bernardo, Julia (2023) “Las competencias de los municipios ante el moderno Derecho de gestión de residuos: origen, evolución y recientes desafíos”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 104-105.
- Pernas García, Juan José y Sánchez González, Jennifer (2022) Editores, *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- Pernas García, Juan José (2022) “La responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad” en *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Pernas García, Juan José y Sánchez González, Jennifer Editores) Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- Pernas García, Juan José (2022b) “El impacto transformador de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local”, *Anuario de Derecho municipal*, núm.16.

Pernas García, Juan José (2023) “Los instrumentos económicos de la Ley 7/2022 para la aplicación de la jerarquía de residuos en la gestión de residuos de competencia local” *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 104-105.

Pernas García, Juan José., Sánchez González, Jennifer, (2024) “Hacia una gestión local estratégica de los residuos municipales: los programas locales de prevención y gestión y su interrelación con los instrumentos jurídicos de la Ley 7/2022” *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 65, pp. 75-127

Puentes Cociña, Beltrán. (2024) “The new ecodesign regulations: Towards more circular products? *Revista galega de economía: Publicación Interdisciplinar da Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais*, Vol. 33, Nº. Extra 2, pp.6-30.

Revuelta Pérez, Inmaculada, Gómez Expósito, Álvaro (2024) “Conceptos y principios generales de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular” *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 65, pp. 14-42.

Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel (2015) “La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.31.

Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel (2022) “La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones” *Revista de Derecho vLex*, 215

Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel (2002b) “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*, núm.253.

Sanz Larruga, Javier (2022) “Comentario al título I de la Ley de residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos” en *Estudio sistemático de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Pernas García, Juan José., Sánchez González, Jennifer Editores) Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza.

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

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

Santamaría Arinas, René Javier (2024) “El reparto de competencias en materia de residuos”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 65, pp. 43-74.

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