

ECONOMÍA CIRCULAR Y ENTES LOCALES

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Coruña*

jose.pernas@udc.es

AITANA DE LA VARGA PASTOR

*Profesora Agregada de Derecho Administrativo
Universitat Rovira i Virgili*

aitana.delavarga@urv.cat

ITZIAR SOBRINO GARCÍA

*Investigadora posdoctoral de la Xunta de Galicia
Universidad de Coruña*

itziar.sobrino@udc.es

I. INTRODUCCIÓN

El presente monográfico de la Revista Catalana de Dret Ambiental constituye el resultado del proyecto de investigación titulado “Economía circular local (ECIL): políticas públicas, herramientas jurídicas y buenas prácticas en la gestión circular de los residuos municipales” (TED2021-129734B-I00.NG.EU BDNS 59843)¹. Este proyecto, en el que participan los autores de todos los estudios incluidos en esta edición, ha sido financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el marco de los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España.

El principal objetivo de este proyecto ha sido generar conocimiento que sirva de apoyo a los entes locales en la gestión de los residuos municipales, considerando las demandas, metas y desafíos planteados por las nuevas

¹ Pueden verse los resultados del proyecto en circularlocal.com.

políticas de transición hacia una economía circular y el renovado marco normativo en materia de residuos. Dicho marco, además transfiere gran parte de los objetivos y obligaciones a las entidades locales, que se convierten en actores clave para su implementación.

Los estudios incluidos en este monográfico se han centrado particularmente en analizar las implicaciones que la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC), tiene para las entidades locales. Esta norma establece objetivos ambiciosos de reducción de residuos, preparación para la reutilización, reciclaje de residuos municipales y recogida separada de residuos de competencia local. Para alcanzar dichos objetivos y cumplir con las obligaciones de recogida separada, la Ley enfatiza la utilización de diversos instrumentos jurídicos que las entidades locales deben, o pueden, adoptar para la gestión de residuos de su competencia. Entre estos instrumentos se destacan:

- Programas de gestión de residuos, de obligación para las entidades locales “con una población de derecho superior a 5.000 habitantes” (art. 12.5, letra b, LRSCEC). En el resto de las entidades locales será una mera posibilidad. Todas las entidades locales podrán aprobar estrategias de economía circular y programas de prevención (art. 12.5, letra e, 1º, LRSCEC).
- Ordenanzas de recogida y gestión de residuos, cuya aprobación es obligatoria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas (Disposición Final 8ª).
- Tasas o prestaciones patrimoniales no tributarias, pues antes del 10 de abril de 2025, las entidades locales deben establecer una tasa específica, diferenciada y "no deficitaria" que permita implementar sistemas de pago por generación y refleje el "coste real, directo o indirecto" de la gestión de residuos (art. 11, apartados 3 y 4, LRSCEC).
- La recolección y gestión de información, otro instrumento cuya obligación supone compilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de residuos y proporcionarla a las comunidades autónomas (art. 12.5, letra c, LRSCEC).

La aplicación de la LRSCEC está planteando numerosas dificultades para las entidades locales. Aunque la Unión Europea ha demostrado una fuerte voluntad política en el impulso de la economía circular, reflejada en la transposición realizada por la LRSCEC, el ámbito local presenta una realidad compleja y desafiadora. Esta se caracteriza, en general, por una voluntad política debilitada, que concede un papel secundario a la política de residuos, y por una estructura administrativa precaria, con recursos y conocimientos técnicos limitados.

Con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de la LRSCEC por parte de las entidades locales, en el marco del proyecto se han desarrollado diversas iniciativas divulgativas y de formación, con la celebración de dos jornadas: una en 2023, sobre la normativa de envases y residuos de envases, y otra en 2024, sobre la gestión contractual de los residuos de competencia local. Estas dos jornadas se han llevado a cabo, con vocación de servicio público, en el marco del espacio de colaboración establecido entre la Federación Gallega de Municipios y Provincias y la Universidade da Coruña, denominado Foro Galego de Economía Circular Local (FOGALEC). En este foro se ha formado e informado a responsables políticos y técnicos municipales encargados de la gestión de residuos.

Además de estas y otras actividades de transferencia de conocimiento, como resultado del proyecto, y con la colaboración de múltiples colegas, se ha publicado el *Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular* (Ley 7/2022, de 8 de abril) en el número extraordinario 21 de la Revista Aragonesa de Administración Pública del año 2022. Esta publicación, en acceso abierto y realizada pocas semanas después de la promulgación de la norma estatal, buscó dar una respuesta inmediata a las necesidades de conocimiento de los actores públicos y privados implicados en la aplicación de esta regulación. Esta vocación de servicio orientada a atender las demandas de conocimiento de los actores, especialmente locales, ha sido la guía del desarrollo del proyecto ECIL, como queda reflejado en los artículos y capítulos publicados a lo largo de estos tres años.

Este número monográfico de la RCDA surge para atender a las mismas premisas: generar conocimiento útil para los gestores públicos locales de residuos municipales; transferir ese conocimiento, de forma gratuita y directa, a la sociedad utilizando medios de prestigio que publican en abierto, como es el caso de la RCDCC.

Así, en primer lugar, la definición de los temas abordados en este monográfico parte, desde una aproximación práctica, de la "caja de herramientas" que la LRSCEC pone a disposición de las entidades locales para alcanzar los objetivos de prevención y gestión de residuos municipales. Por ello, el monográfico se centra inicialmente en el análisis de las competencias locales en materia de gestión de residuos de competencia municipal. En segundo lugar, se exploran las medidas de prevención y reutilización que, aunque históricamente han recibido poca atención en la gestión local, deben ocupar un lugar destacado para alinear la política local con los nuevos objetivos preventivos de la política de la Unión Europea y el emergente marco normativo sobre economía circular. Finalmente, el monográfico incluye tres estudios que examinan los instrumentos jurídicos que las entidades locales deben activar para cumplir los objetivos de prevención, reutilización y reciclaje: los programas de prevención y/o gestión de residuos; las ordenanzas de gestión de residuos municipales; y las ordenanzas fiscales.

Este trabajo colectivo pretende ofrecer propuestas, recomendaciones y buenas prácticas para la elaboración y aprobación de los instrumentos locales de planificación, ordenación e incentivo. Estas propuestas se basan en modelos, experiencias y buenas prácticas locales que se han considerado de mayor interés. Nuestro objetivo es proporcionar a los responsables locales un documento de análisis de referencia que sirva como guía para cumplir con la obligación de aprobar los programas, las ordenanzas de gestión y las ordenanzas fiscales conforme a las exigencias de la LRSCEC.

Para cumplir este objetivo, la estructura de los trabajos responde al mismo esquema. En primer lugar, un análisis del estado de la cuestión. En segundo lugar, un estudio del marco normativo de aplicación. En tercer, y último, lugar, una relación de conclusiones y recomendaciones para sintetizar las ideas,

conceptos, estrategias y propuestas a tener en cuenta a la hora de dar cumplimiento a la LRSCEC por parte de las entidades locales.

No es intención de esta publicación llevar a cabo un estudio doctrinal exhaustivo—de ahí el número limitado de referencias doctrinales—ni realizar una investigación jurídica clásica, reservada para otros enfoques. En cambio, se busca ofrecer, con un esfuerzo de contención académica, una herramienta práctica y útil para los gestores locales, contribuyendo así a una gestión estratégica y profesionalizada de los residuos municipales, un objetivo que todavía está pendiente de ser alcanzado por muchas entidades locales.

Los coordinadores de esta obra desean expresar su agradecimiento a la generosidad e implicación de los autores que han contribuido a este trabajo colectivo, todos ellos referentes indispensables en el panorama español, en el estudio y análisis de la política y regulación en materia de economía circular y gestión de residuos. Asimismo, queremos agradecer la disposición de los responsables de la *Revista Catalana de Dret Ambiental* a evaluar y, finalmente, aceptar la publicación de esta obra particular que se escapa de los cánones habituales de la investigación jurídica.