
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*

J. José PERNAS GARCÍA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidade da Coruña
ORCID ID: 0000-0003-4130-6949

RESUMEN

Este trabajo pretende ofrecer una visión amplia e integral del impacto de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local. No se pretende realizar un análisis descriptivo del régimen jurídico, sino centrar el análisis en las cuestiones más novedosas y con especial impacto en la gestión municipal.

* Fecha de finalización del trabajo: 8 de mayo de 2023. El trabajo ha sido elaborado 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 (TED2021-129734B-I00. IP: J. José Pernas García. URL: circularlocal.com)», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Abreviaturas utilizadas en el artículo: DR (Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos; DPSU (Directiva 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente); LRSCEC (Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular); RERE (Real Decreto 1055/2022, de envases y residuos de envases); SRAP (Sistema de Responsabilidad Ampliada); SCRAP (Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor).

Palabras clave: gestión municipal de residuos; competencia local; residuos domésticos; residuos comerciales; contratación pública; responsabilidad ampliada del productor; instrumentos fiscales.

The transformative impact of Act 7/2022, of April 8th, on waste and contaminated soils for a circular economy in the municipal management of waste of local competence

ABSTRACT

This study aims to offer a broad and comprehensive view of the impact of Act 7/2022 on waste and contaminated soils for a circular economy in the municipal management of municipal waste. It is not intended to carry out a descriptive analysis of the legal regime, but to focus the analysis on the most innovative issues and with a special impact on municipal management.

Keywords: municipal waste management; local competition; domestic waste; commercial waste; public procurement; extended producer responsibility; fiscal instruments.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. OBJETIVOS PREVENTIVOS Y DE GESTIÓN ORIENTADOS A LA REUTILIZACIÓN Y RECICLADO DE RESIDUOS.—3. NUEVAS PREVISIONES SOBRE COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: 3.1. Un nuevo concepto de «residuo doméstico» que acota el alcance del ámbito material de los servicios públicos de recogida y tratamiento. 3.2. Restricciones a la posibilidad de gestión por parte de las entidades locales de los residuos comerciales o industriales asimilables a domésticos 3.3. La nueva obligación de aprobación de programas de gestión de residuos. 3.4. La obligación de disponer de una «red de recogida suficiente» para la recogida de residuos. 3.5. Las obligaciones de información de las entidades locales en materia de gestión de residuos municipales. 3.6. Limitación de la posibilidad de declarar como servicios públicos determinadas operaciones de gestión de residuos.—4. LAS NUEVAS OBLIGACIONES DE RECOGIDA SEPARADA QUE AFECTAN A LA CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES DE RECOGIDA DE RESIDUOS.—5. ASPECTOS CON INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL EN MATERIA DE RESIDUOS. REVISIÓN Y APROBACIÓN DE ORDENANZAS GENERALES Y FISCALES EN MATERIA DE RESIDUOS.—6. NOVEDADES DESTACADAS DE LA LRSCEC QUE AFECTAN A LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LOS CONTRATOS DE RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS: 6.1. La incidencia de los objetivos y obligaciones de la Ley en la preparación y modificación de los contratos públicos. 6.2. La utilización de los contratos de gestión de residuos para el fomento de la reutilización y el cumplimiento de objetivos sociales: la reserva de contratos para la gestión de residuos textiles y de muebles y enseres. 6.3. La aplicación de medidas de formación y sensibilización ambiental en el marco de la ejecución de los contratos públicos de recogida y transporte y de tratamiento de residuos.—7. LA EXTENSIÓN Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN LOCAL.—8. LA APROBACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL DEPÓSITO DE RESIDUOS EN VERTEDERO, INCINERACIÓN Y COINCINERACIÓN DE RESIDUOS Y SU REPERCUSIÓN FINANCIERA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS.—9. LA IMPLANTACIÓN DE UNA TASA MUNICIPAL (O PRESTACIÓN PATRIMONIAL NO TRIBUTARIA) NO DEFICITARIA Y QUE REFLEJE EL COSTE REAL.—10. CONSIDERACIONES FINALES.—11. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El Plan de Acción en materia de Economía Circular de la Unión Europea de 2015 incluía un paquete normativo destinado a revisar las principales directivas europeas en materia de Residuos. Así, en el año 2018, fue aprobada, entre otras¹, la Directiva (UE) 2018/851² del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos (en adelante DR). De otra parte, en enero de 2018, la Comisión Europea presentó la «Estrategia de Europa para el Plástico en una Economía Circular»³. En ejecución de dicha estrategia fue aprobada la Directiva 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (en adelante DPSU). Las dos directivas mencionadas han sido objeto de

¹ El resto de directivas del paquete legislativo de economía circular de 2018 son las siguientes: Directiva 2018/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil; la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y la Directiva 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos —ha sido transpuesta parcialmente a través del Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, y el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2021), y el Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre (BOE núm. 89, de 14 de abril de 2021)—; Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, con el objetivo de la reducción progresiva del depósito de residuos en vertedero —ha sido transpuesta a través del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (BOE núm. 187, de 8 de julio de 2020)—; Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases —ha sido transpuesta mediante Real Decreto 1055/2022 de envases y residuos de envases—. Sobre la transposición del paquete legislativo comunitario de 2018, *vid.* I. REVUELTA PÉREZ, «Transposición del paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea mediante normas reglamentarias», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.

² *Vid.*, sobre esta directiva, A. DE LA VARGA PASTOR, «La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851», en E. BLASCO HEDO (coord.), *Actualidad Jurídica Ambiental núm. especial 102/2, dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo «VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 176-203.

³ Sobre las políticas de economía circular y su incidencia jurídica, *vid.* R. J. SANTAMARÍA ARINAS, «¿Residuos o recursos? El marco jurídico general de la transición hacia la economía circular», en I. AGIRREAZKUENAGA (coord.), *Política de residuos. Análisis jurídico desde Euskadi*, IVAP, Oñati, 2018, pp. 19-62; *id.*, «Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, 2019; *id.*, «Innovación normativa para la economía circular en leyes autonómicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55, 2020; J. F. ALENZA GARCÍA, «La economía circular en el Derecho ambiental», *Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 35, 2019; A. NOGUEIRA LÓPEZ, «Cuadrar el círculo: el complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas», *InDret*, 3/2019, 2019; *id.*, «Intervención pública y límites del mercado en la transición a la economía circular», en A. NOGUEIRA y X. VENCE (dirs.), *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 97-132.

transposición, tardía⁴, mediante la aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante LRSCEC)⁵.

El objeto del presente trabajo es analizar el impacto de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante LRSCEC) en las entidades locales⁶, prestando particular atención a las novedades integradas en la ley con relación a la derogada Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados⁷. También realizaremos una visión integral de las implicaciones de la LRSCEC, desde la perspectiva de la gestión contractual y financiera de los servicios públicos locales de recogida, transporte y tratamiento de residuos (art. 86.2 LBRL).

2. OBJETIVOS PREVENTIVOS Y DE GESTIÓN ORIENTADOS A LA REUTILIZACIÓN Y RECICLADO DE RESIDUOS

La ley prevé una relación de objetivos en materia de prevención y gestión de residuos, que deben ser tomados en consideración en la determinación, en su caso, de objetivos en los instrumentos de planificación o en las ordenanzas generales de residuos. Son los siguientes:

— Reducción del peso de residuos producidos (13 por 100, 2025; 15 por 100, 2030, en ambos casos desde 2010)⁸.

— Objetivos de preparación para a la reutilización y el reciclado de los residuos municipales de un 55 por 100, en peso en 2025, de un 60 por 100, en 2030, y de un 65 por 100 en 2035. Se fija un objetivo concreto de preparación para la reutilización de un 5 por 100 en peso

⁴ La DR debió haber sido transpuesta antes del 7 de julio de 2020. La DPSU preveía como plazo máximo de transposición el 3 de julio de 2021.

⁵ Vid. un análisis completo y sistemático en la obra colectiva J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), «Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Mono-grafía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022. Vid. también A. PALOMAR OLMEDA y A. DESCALZO GONZÁLEZ (dirs.), *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Aranzadi, 2022. Vid. igualmente D. FERNÁNDEZ DEGATTA SÁNCHEZ, «Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular», *Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 2, 2022; A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, «La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones», *Revista de Derecho vLex*, núm. 215, abril de 2022; *id.*, «Previsiones para el ámbito local en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Revista de Estudios Locales*, núm. 253, 2022; J. F. ALENZA GARCÍA, «La nueva regulación de los residuos: la Ley de Residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Blog CGAE*, 9 de junio de 2022; E. BLASCO HEDO, «La Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 123, mayo de 2022.

⁶ Sobre el papel de las entidades locales en la gestión de residuos, *vid.* J. F. ALENZA GARCÍA, *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, INAP-BOE, Madrid, 1997; J. ORTEGA BERNARDO, *Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid, 2003; R. J. SANTAMARÍA ARINAS, *Administración local y gestión de residuos*, Cedecs, Barcelona, 2000.

⁷ No abordaremos lo referido a la actividad disciplinaria de las entidades locales, que aborda someramente J. F. ALENZA, en su trabajo «Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos», *Anuario Aragonés de Gobierno Local de 2022, 2023*.

⁸ Art. 17.1 LRSCEC.

respecto del total para 2025, un 10 por 100 para 2030 y un 15 por 100 para 2035⁹. En el cumplimiento de dichos objetivos, habrá que tener en cuenta que las comunidades autónomas «podrán determinar la contribución de las entidades locales, de forma independiente o asociada»¹⁰.

— Reducción de un 50 por 100 de residuos alimentarios *per cápita* en el plano de venta minorista y de los consumidores, y de un 20 por 100 de las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro para 2030¹¹. Las entidades locales podrán establecer medidas para favorecer la reducción de residuos alimentarios¹², en colaboración con los establecimientos de restauración y distribución de alimentos. En este sentido, destacan las bonificaciones fiscales en las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven los servicios de recogida¹³.

— Objetivo para 2035 de recogida separada de residuos municipales de un 50 por 100 en peso del total de residuos generados (art. 25.5 LRSCEC).

En la consecución de dichos objetivos, es fundamental que las entidades locales dispongan de la mejor información sobre las experiencias de éxito en el ámbito local, tanto para realizar los correspondientes desarrollos regulatorios, mediante ordenanza, como a la hora de programar la gestión de residuos municipales. En este sentido, sería interesante generar procesos de intercambios de medidas, experiencias y buenas prácticas entre las entidades locales, para, previa valoración y validación como experiencias destacadas, su publicación (junto con la documentación administrativa, que la refleje, como, por ejemplo, pliegos de contratos de gestión de residuos o de programas de gestión) en una plataforma *online* de experiencias en materia de residuos municipales.

Sería igualmente oportuno, crear o impulsar, desde comunidades autónomas, de las diputaciones provinciales o desde las federaciones de municipios, oficinas de apoyo y asesoramiento que acompañe a las entidades locales en el cumplimiento de los objetivos y obligaciones previstas en la LRSCEC, con la finalidad de suplir las eventuales carencias de información, conocimiento técnico y capacitación de las entidades locales. Estas oficinas podrían impulsar el desarrollo de modelos de programas de gestión, ordenanzas generales de residuos o fiscales tipo, pliegos tipo o incluso desarrollar el desarrollo de guías técnicas de apoyo para facilitar la aplicación local de la LRSCEC. También podrían dar apoyo a las entidades locales en los eventuales procesos de negociación con los sistemas de responsabilidad ampliada existentes, o los que se van a desarrollar en el futuro para la cobertura de nuevos flujos afectados por estos regímenes.

Otra herramienta de interés podría ser la constitución de un Observatorio de Residuos Municipales, por las comunidades autónomas, las diputaciones provinciales o las fe-

⁹ Art. 26.1 LRSCEC.

¹⁰ Art. 26.2 LRSCEC.

¹¹ Art. 18.1, letra g), LRSCEC.

¹² *Vid.*, sobre esta cuestión, L. SALAMERO TEIXIDÓ, «La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022, pp. 181-216.

¹³ Art. 19.4, DA 1.ª, LRSCEC.

deraciones de municipios, o mediante la colaboración entre algunas o todas las entidades indicadas. Esta herramienta podría servir de elemento para permitir el seguimiento del cumplimiento de objetivos y dotar de transparencia a la gestión municipal de residuos. Esto podría actuar como incentivo para mejorar el rendimiento de las políticas, regulaciones, medidas y contratos municipales en materia de gestión de residuos domésticos. Podría publicar un informe anual con indicadores objetivos por ayuntamiento de cumplimiento de las diferentes obligaciones de la ley (aprobación de programas de gestión, y de la ordenanza para las nuevas tasas municipales o prestaciones patrimoniales no tributarias, de la ordenanza general de residuos, implantación de la recogida separada, en el sentido y con los plazos previstos en la ley, y modificación y adaptación de los contratos públicos).

3. NUEVAS PREVISIONES SOBRE COMPETENCIAS¹⁴ DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

3.1. Un nuevo concepto de «residuo doméstico» que acota el alcance del ámbito material de los servicios públicos de recogida y tratamiento

La LRSCEC precisa el contenido del concepto de «residuo doméstico» y, con eso, los residuos que deben ser recogidos, transportados y tratados por los servicios públicos locales obligatorios. Este es uno de los aspectos más relevantes a la hora de definir el alcance y ámbito de aplicación de los servicios públicos locales de recogida y tratamiento de residuos, en la aprobación o revisión de las ordenanzas locales en materia de residuos.

Los residuos domésticos abarcan los residuos «peligrosos o no peligrosos» generados en el hogar y los similares «en composición y cantidad» a los residuos de los hogares, peligrosos e no peligrosos, «generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria»¹⁵. La derogada Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados indicaba, con un concepto más amplio, que eran residuos domésticos los similares a los producidos en el hogar que se generen en servicios e industrias.

La LRSCEC concreta que los residuos domésticos abarcan los residuos generados en el hogar, tanto los de carácter peligroso como no peligroso. Precisa, igualmente, que los residuos de servicios e industrias, similares a los residuos generados en el hogar, merecen la consideración de residuos domésticos. Recoge un concepto más preciso y restrictivo que la ley anterior, acotando el alcance de la responsabilidad municipal en la gestión de estos residuos.

¹⁴ Para un análisis más sistemático, menos centrado en las novedades en materia competencial, *vid.* las sólidas aportaciones de R. J. SANTAMARÍA ARINAS, «¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la LRSAL», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014, pp. 2671-2701; *id.*, «El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, pp. 127-157.

¹⁵ Art. 2.1, letra *at*), LRSCEC.

Por otra parte, la nueva ley incorpora, de la misma forma que la Ley 20/2011, una relación ejemplificativa de residuos domésticos, incorporando como novedad la referencia a los «aceites de cocina usados» y «colchones», ámbitos para los que se prevé una nueva obligación de recogida separada¹⁶.

3.2. Restricciones a la posibilidad de gestión por parte de las entidades locales de los residuos comerciales o industriales asimilables a domésticos

En contraste con la Ley 22/2011, la LRSCEC excluye del servicio municipal de residuos domésticos los residuos de servicios e industrias, que se deriven «como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria»¹⁷. Así también, en su art. 12.5 la LRSCEC elimina la posibilidad, prevista en la Ley 20/2011, de que los ayuntamientos puedan incorporar de forma obligatoria al sistema municipal, mediante ordenanza, a los «residuos domésticos generados en las industrias».

De acuerdo con la nueva definición de residuos domésticos, debe entenderse que los ayuntamientos no podrán incorporar a su sistema a los residuos industriales similares a los residuos del hogar «en composición y cantidad», que se generen como consecuencia de «la actividad propia» de la industria. De acuerdo con la anterior ley las entidades locales podían gestionar residuos industriales asimilables en composición a los residuos domésticos derivados de su actividad propia; ahora se elimina dicha posibilidad.

Esta modificación de la definición de residuos doméstico, más restrictiva ahora, debe ser considerada para garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, en la medida en que los ayuntamientos están asumiendo, en mayor o menor medida, la gestión, como residuos domésticos, de residuos que no tienen esa cualificación y que deberían ser gestionados, en principio, por los productores de residuos comerciales e industriales. Estos sobrecostes (no cubiertos suficientemente en algunos casos por tasas o precios públicos de residuos que no integran la totalidad de los costes del servicio) no sólo afectan a la gestión financiera de los servicios de recogida y transporte, sino también a los servicios de tratamiento de residuos, que deben gestionar una mayor cantidad de residuos.

Esta alteración del concepto de residuos domésticos, trasladado a la modificación y gestión de los respectivos contratos o concesiones de gestión de servicios de recogida y tratamiento de residuos, debería suponer una reducción de la carga de servicios públicos de gestión y, por tanto, una reducción de los costes públicos; costes que deberán ser internalizados, en principio, por los responsables legales, esto es, sus productores comerciales o industriales, de acuerdo con el principio quien contamina paga y las propias previsiones de la LRSCEC.

¹⁶ Art. 25.2 LRSCEC.

¹⁷ Art. 2.1, letra *at*), LRSCEC.

De acuerdo con este marco normativo, los ayuntamientos deberían evaluar los residuos comerciales e industriales que se están gestionando en el circuito local, y su repercusión en la sostenibilidad financiera del servicio público de recogida y transporte. Podría ser oportuna la aplicación de medidas de fomento (como subvenciones) desde las diputaciones provinciales para el desarrollo de auditorías de rendimiento y mejora de la eficiencia de los servicios locales de recogida y, en su caso, tratamiento de residuos, en atención al nuevo marco regulatorio definido por la LRSCEC. Además de mejorar la eficiencia económica y ambiental de los servicios públicos de gestión de residuos, estas auditorías podrían facilitar una información de calidad, que adecuadamente tratada, podría ser de utilidad para los procesos de negociación con los respectivos sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SRAP)¹⁸.

De acuerdo con las previsiones de la LRSCEC y las conclusiones de una eventual evaluación económica y técnica de los servicios locales, los ayuntamientos deberían aprobar o modificar las ordenanzas municipales, definiendo, en su caso, los residuos comerciales no peligrosos que van a ser asumidos por el servicio municipal, dejando en todo caso fuera la gestión de residuos de origen industrial, que no merezcan la calificación como «residuos domésticos» [art. 2, letra *au*), LRSCEC]. La aprobación, revisión y actualización de las ordenanzas municipales podría fomentarse mediante la aprobación de una ordenanza tipo, que integre este enfoque de redimensionamiento y mejora de la eficiencia del alcance de los servicios locales de gestión de residuos.

Por tanto, con relación a los residuos de origen industrial, similares en composición a los residuos del hogar, tenemos dos tipos de residuos de acuerdo con los conceptos jurídicos de la ley:

— «Residuos domésticos» que son gestionados por el sistema público local de recogida y tratamiento de residuos. Estos son los residuos de origen industrial, similares en composición y cantidad a los residuos del hogar, «que no se generan como consecuencia de la actividad propia» de la industria.

— «Residuos industriales», similares en composición y cantidad a los residuos del hogar, pero que son derivados de su actividad propia. Deben ser gestionados por los productores industriales. No son «residuos de competencial local» [art. 2, letra *ar*)]. También merecen esta misma calificación como «residuos industriales», los residuos de origen industrial que no se deriven de su actividad propia, pero que no sean similares a los del hogar por composición o cantidad.

En el sentido indicado, los sistemas locales no pueden gestionar residuos de origen industrial, similares en composición y cantidad a los domésticos, que se derivan de su actividad propia industrial¹⁹. Estos residuos no pueden ser calificados como «residuos domésticos» y merecen la calificación jurídica de «residuo industrial». Por tanto, los «residuos industriales», en sentido legal estricto, quedan fuera de los «residuos de com-

¹⁸ Es el caso de Ecoembes o Ecovidrio, que financian la gestión de los residuos de envases.

¹⁹ Art. 2.1, letra *at*), LRSCEC.

petencia local», en cuya categoría sólo caben los residuos domésticos y, en su caso, los residuos comerciales no peligrosos²⁰.

Todo esto es coherente con la propia definición de «residuo industrial», que se refiere a los «residuos resultantes de los procesos de producción, fabricación, transformación, utilización, consumo, limpieza o mantenimiento generados por la actividad industrial como consecuencia de su actividad principal» [art. 2, letra *au*), LRSCEC]. Como hemos indicado, los «residuos domésticos» de origen industrial, integrados en el sistema público local, sólo puede ser aquellos que no se deriven de su «actividad propia».

Con todo, ello debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de «municipalización» o ejercicio *ex novo* de actividades económicas, de acuerdo con las previsiones del art. 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, TRRL²¹.

Las entidades locales podrán gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas²², sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos, de acuerdo con las previsiones del art. 20.3 LRSCEC. No cabe esta opción con relación a los «residuos industriales», en sentido estricto. Por tanto, las entidades locales podrán ofrecer a los productores de residuos comerciales no peligrosos la posibilidad de gestionar los residuos comerciales a través de sistema público de recogida y tratamiento, aunque aquellos podrán optar igualmente por la gestión de sus residuos mediante su entrega a un gestor privado autorizado. En el caso de que la entidad local decida prestar los servicios de recogida y transporte

²⁰ Así, por ejemplo, los restos orgánicos de una instalación productiva alimentaria no son residuos domésticos (p. ej., restos de mondas de fruta en una instalación de producción de zumos), y no pueden ser gestionados por los sistemas locales, aunque en composición y cantidad puedan ser similares a los domésticos, ya que se derivan de su actividad propia.

²¹ «1. Para el ejercicio de actividades económicas por las entidades locales se requiere: *a*) Acuerdo inicial de la Corporación, previa designación de una Comisión informativa especial, al amparo del art. 123 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. *b*) Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones. *c*) Exposición pública de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y entidades. *d*) Aprobación del proyecto por el Pleno de la entidad local».

²² *Vid.*, sobre esta cuestión, A. FORTES MARTÍN, «La producción y posesión de residuos (arts. 20 a 22)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022. El autor indica con relación a la gestión de residuos comerciales no peligrosos: «La gestión, aun pudiéndolo ser también, ya no lo es, en principio, en forma monopolística por las Corporaciones locales, sino en régimen de concurrencia pública y privada, si bien el productor o poseedor de los mismos podrá optar también (y libremente) por el servicio municipal de recogida para esos concretos residuos, en los casos en que la ordenanza municipal correspondiente contemple su existencia» (*id.*, p. 243).

de los residuos no comerciales, hay que tener en cuenta que el precio público deberá integrar el coste total de la gestión de los residuos comerciales²³.

Con todo, las entidades locales podrán imponer, mediante ordenanza, a los productores la gestión pública de los residuos comerciales no peligrosos, mediante su incorporación obligatoria al sistema de gestión municipal. No obstante, esta decisión sólo estaría justificada en caso de acreditación de la mayor «eficiencia y eficacia» económica y ambiental de la gestión municipal frente a la gestión privada que deben llevar a cabo los productores²⁴. Dicha previsión a través de ordenanza municipal deberá motivarse y debe basarse, en todo caso, en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos. En caso de incorporación obligatoria de residuos comerciales no peligrosos, deberá prestarse particular atención a la motivación de esta decisión sobre la base de la mayor eficiencia y eficacia de esta opción pública, con relación a la gestión privada²⁵.

Este proceso de evaluación del ámbito material y económico de los servicios locales y de modificación o adaptación regulatoria, debería tener efecto en los procesos de modificación o preparación de los contratos o concesiones de los servicios públicos de gestión de residuos, para redimensionar las prestaciones que integran, reduciendo así los costes de gestión, que debería tender a limitarse a la gestión de los residuos domésticos y, en su caso, comerciales, con la ambición que se considere oportuna, en atención a sostenibilidad financiera de los servicios públicos, a la cobertura fiscal de los costes reales del servicio y a la capacidad de los diferentes agentes comerciales.

Esta revisión del alcance y los costes de los servicios locales de recogida y su correspondiente redefinición para alcanzar mayores niveles de eficiencia económica es más importante, si cabe, si consideramos el impacto que va a tener el impuesto de depósito en vertedero, incineración y co-incineración en la gestión financiera de los servicios públicos locales, y que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, no van a

²³ Art. 11.3 LRSCEC.

²⁴ Art. 12.5, letra y), 2.º, LRSCEC. *Vid.* un estudio completo del art. 12 LRSCEC en J. ORTEGA BERNARDO, «Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 21, 2022. También cabe la posibilidad de incorporación forzosa al sistema municipal en el caso del art. 20.3, párrafo 2.º, LRSCEC, cuando se produce una gestión «incorrecta o deficitaria» de los residuos comerciales no peligrosos. *Vid.*, sobre esta cuestión, A. FORTES MARTÍN, «La producción y posesión de residuos (arts. 20 a 22)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 21, 2022, pp. 244-245.

²⁵ Esto ha dado lugar a numerosas sentencias anulatorias de las decisiones de entrega forzosa de los residuos comerciales a los sistemas públicos sobre la base de la ausencia o insuficiencia de motivación de la condición de mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública. *Vid.* un análisis jurisprudencial a este respecto en J. ORTEGA BERNARDO, «Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 21, 2022, pp. 123 y 124.

asumir los costes reales de gestión, sino exclusivamente los costes «necesarios» para una gestión «eficiente».

3.3. La nueva obligación de aprobación de programas de gestión de residuos

La ley obliga, por primera vez, a las entidades locales «con una población de derecho superior a 5.000 habitantes», a aprobar «programas de gestión de residuos»²⁶, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión²⁷. La LRSCEC incorpora igualmente, como novedad, la posibilidad de que las entidades locales elaboren «estrategias de economía circular»²⁸.

Con relación al cumplimiento de esta obligación por parte de las entidades locales, sería oportuno desarrollar instrumentos y medios de apoyo para fomentar y facilitar el desarrollo de programas de gestión coherentes con la LRSCEC y la planificación autonómica. Dada la escasa tradición planificadora de las entidades locales y la limitación de recursos, se aprecia a este respecto la necesidad de orientación y apoyo técnico para el desarrollo de los «programas de gestión» y, en su caso, la «estrategia de economía circular», que podría articularse a nivel autonómico o provincial; mediante la previsión, ya mencionada, de una oficina o unidad de apoyo a las entidades locales, que cubra esta y otras necesidades técnicas en la aplicación de la ley, y/o la elaboración de documentos tipo, y/o una guía metodológica de elaboración de estrategias o programas de gestión. Estos recursos podrían servir también de apoyo para las entidades locales, no obligadas, que desarrollen programas de gestión, y para todas las entidades locales que pretendan desarrollar «programas de prevención»²⁹. Estos recursos permitirían dotar de mayor calidad y de mayor coherencia con la planificación autonómica a la programación municipal.

Las entidades locales podrán elaborar los programas de gestión de residuos de forma individual o agrupadas³⁰. Esto hace que las mancomunidades o consorcios existentes, o incluso las alternativas de colaboración no institucionalizada, mediante convenios interadministrativos o de contratación conjunta puntual de servicios, que articulan la gestión conjunta de los servicios recogida y transporte y/o tratamiento, sean el marco territorial idóneo para la elaboración conjunta de estos programas de gestión de residuos.

²⁶ Sobre esta cuestión *vid.* el completo trabajo de F. J. SANZ LARRUGA, «Comentario al Título I de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), «Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022, pp. 139-180. SANZ LARRUGA considera con acierto que «una de las grandes claves de la gestión de residuos en aplicación de la nueva LRSCEC está en la promoción de los programas locales de gestión de residuos y su mejor coordinación con los planes autonómicos y el Plan Estatal» (*id.*, pp. 157-158).

²⁷ Art. 12.5, letra b), LRSCEC.

²⁸ Art. 12.5, letra e), apartado 1, LRSCEC.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Art. 15.3 LRSCEC.

3.4. La obligación de disponer de una «red de recogida suficiente» para la recogida de residuos

La ley obliga, como novedad, a las entidades locales a disponer de una «red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos»³¹, aspecto integrado en el texto de la norma para responder a las demandas en este sentido de las entidades locales.

Esta exigencia genérica de disponibilidad de una «red de recogida suficiente» deberá tomarse en consideración en los procesos de negociación de los convenios, que lleven a cabo a las comunidades autónomas o los entes locales, con los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada (SCRAP). Así, los procesos de negociación de los convenios con los sistemas de responsabilidad ampliada deben garantizar que los SRAP cumplan su obligación de que los servicios públicos locales «tengan una disponibilidad adecuada de sistemas de recogida de residuos eficientes en términos de calidad y cantidad de residuos capturados, con las dotaciones y accesibilidad adecuada para los usuarios»³².

Asimismo, podría ser oportuna la elaboración de especificaciones técnicas y de gestión o pliegos tipo, adaptados al cumplimiento de las obligaciones de recogida separada de la ley, que pudiesen ser utilizados por las entidades locales como referencia para la elaboración de sus proyectos de desarrollo o adaptación de los puntos limpios, o para el desarrollo de pliegos técnicos para la contratación de su gestión. De este modo puede aprovecharse el potencial de estos espacios para dar cumplimiento a los objetivos de la LRSCEC, particularmente con relación a las medidas de preparación para la reutilización y de reutilización.

3.5. Las obligaciones de información de las entidades locales en materia de gestión de residuos municipales

La ley incorpora una nueva competencia (u obligación) municipal: la exigencia de recompilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y proporcionarla a las comunidades autónomas³³.

La información que deberán proporcionar deberá contener, «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 las entidades locales»³⁴. Como vemos, los

³¹ Art. 12.5, letra *a*), LRSCEC.

³² Art. 42.1, letra *a*), LRSCEC.

³³ Art. 12.5, letra *c*), LRSCEC.

³⁴ *Ibid.*

ayuntamientos deberán dar información referida a los «residuos municipales» concepto más amplio que el de «residuo doméstico». El concepto de residuo municipal abarca informaciones y fracciones que van más allá de los residuos gestionados en el marco del servicio público local obligatorio, como es el caso de los residuos comerciales no peligrosos, cuando no sean asumidos de forma plena por la propia entidad local a través de ordenanza. Los ayuntamientos que no tienen asumida de forma plena la recogida de residuos comerciales no peligrosos, que no son «residuos domésticos» en el sentido de la Ley 7/2022, tendrán dificultades para obtener y facilitar una información fiable y completa. En todo caso, para poder dar cumplimiento a estas obligaciones de información, las ordenanzas municipales de residuos deben clarificar las obligaciones de información de los diferentes agentes afectados.

Además de la información sobre la recogida de residuos, las entidades locales deberán colaborar con las comunidades autónomas para mantener actualizada la información sobre tratamiento de residuos de competencia local. Dicha información debe integrar «infraestructuras disponibles y, en cada una de ellas, la cuantificación y caracterización periódica de los residuos entrantes y salientes, y los destinos concretos de valorización y eliminación de los residuos salientes»³⁵.

Para cumplir la obligación de colaboración con las comunidades autónomas, a estos efectos, deberán remitir anualmente un informe de gestión de estos residuos, cuyo contenido será determinado por las comunidades autónomas³⁶. Sería oportuno facilitar desde las comunidades autónomas o diputaciones provinciales el cumplimiento de estas obligaciones de información a las entidades locales, particularmente la elaboración del informe de gestión de estos residuos. La comunidad autónoma debería concretar el contenido del informe local y valorar la necesidad de disponer de una plataforma al efecto y, en su caso, de una guía o documento técnico de referencia, que facilite y acompañe el proceso de elaboración del informe.

Con la finalidad de que las entidades locales puedan facilitar información de calidad, deben recibir información precisa y fiable de los contratistas responsables de los servicios de recogida y transporte y, en su caso, de los servicios de tratamiento de residuos domésticos. En este sentido, el art. 65 LRSCEC, establece la obligación de enviar a las entidades locales una memoria resumen de la información contenida en el archivo cronológico³⁷, por parte de los operadores de recogida y tratamiento de los residuos domésticos. Con todo, es fundamental que las entidades locales profesionalicen los procesos de preparación de contratos con la finalidad de establecer obligaciones, metodologías y medios tecnológicos de suministro de información, para que la información sea de calidad adecuada. Esto refuerza la necesidad de disponer de pliegos técnicos y administrativos tipo, para licitar nuevos contratos y concesiones o adaptar las existentes en coherencia con las necesidades de la LRSCEC.

³⁵ Art. 65.2 LRSCEC.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Anexo XV LRSCEC.

Finalmente, la ley obliga a las entidades locales a la elaboración, en plazo de un año, de un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto. Esta obligación de información e identificación de necesidades debe completarse con un calendario que planifique su retirada. La comunidad autónoma desarrollará las labores de inspección para verificar que se retiró y envió a gestor autorizado. Las «instalaciones o emplazamientos de carácter público» (no necesariamente de propiedad pública) con mayor riesgo deberán estar gestionados antes de 2028³⁸. En la ejecución de dicha previsión se van a planear riesgos (siendo generosos) en la ejecución en plazo de esta obligación, ligados a los recursos disponibles por parte de las entidades locales, particularmente debido a la escasa capacidad de la inspección municipal y de la capacidad administrativa efectiva de, seguramente, buena parte de los ayuntamientos para requerir a los eventuales responsables.

3.6. Limitación de la posibilidad de declarar como servicios públicos determinadas operaciones de gestión de residuos³⁹

La nueva ley restringe las posibilidades de declaración como servicio público «todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos». Hasta ahora la Ley 22/2011 sólo exigía que se motivara sobre la base de «razones de adecuada protección de la salud humana y del medio ambiente»⁴⁰. La nueva Ley 7/2022 dispone que se podrán declarar servicios públicos cuando se demuestre «una incorrecta gestión de los residuos de manera continuada, y de eso se pueda derivar un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente», lo cual supone una restricción reforzada de las posibilidades de reserva de determinadas actividades al sector público⁴¹.

³⁸ DA 14 LRSCEC.

³⁹ Sobre la base legal necesaria para la declaración de servicios públicos, *vid.* J. ORTEGA BERNARDO, «Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022

⁴⁰ Art. 12.6 de la Ley 22/2011, ya derogado.

⁴¹ Art. 12.6 LRSCEC. ORTEGA BERNARDO dice, en esta misma línea, que «la literalidad del nuevo precepto puede interpretarse como una condición a la que se supedita la declaración de servicio público; puede leerse como una restricción del ámbito de operaciones a las que cabe extender del servicio público. Acorde con ella la declaración como servicio público no es posible basándose en cualquier motivo. Sólo cabría cuando se produjera una inadecuada gestión de los residuos que estuviera conduciendo a una situación insostenible de riesgo. Esto significa que se requiere una justificación más estricta de la declaración de servicio público, y una restricción menor a la libertad de empresa que se ejerce en materia de gestión de residuos (como la otra cara de la moneda del servicio público)» [«Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022, pp. 130-131].

4. LAS NUEVAS OBLIGACIONES DE RECOGIDA SEPARADA QUE AFECTAN A LA CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES DE RECOGIDA DE RESIDUOS

La ley obliga al establecimiento de nuevas recogidas separadas para determinadas fracciones de residuos, que se suman a las ya existentes, en plazos determinados; concretamente se trata de la recogida selectiva de biorresiduos⁴² de origen doméstico; de aceites de cocina usados; de residuos textiles⁴³; de residuos domésticos peligrosos, y de residuos muebles y enseres⁴⁴.

Con la finalidad de mejorar los resultados de los sistemas municipales de recogida separada, sería oportuno que las entidades locales integraran sus estrategias de comunicación ambiental (no la mera realización de campañas puntuales) en sus programas de gestión de residuos. Este es un elemento fundamental para mejorar los precarios, aunque desiguales, niveles de implicación ciudadana en buena parte de los sistemas locales de recogida separada. En este sentido, sería conveniente, además de la necesidad ineludible de que las corporaciones locales refuerzen su capacidad de inspección municipal (normalmente con pocos o inexistentes recursos), valorar la conveniencia de aprovechar los recursos derivados de los sistemas de responsabilidad ampliada, particularmente de los envases, para desplegar estrategias de comunicación que apunten a la incidencia financiera del comportamiento individual en los recursos a disposición de los ayuntamientos.

La separación y el reciclaje en origen de biorresiduos, mediante compostaje doméstico o comunitario, tiene la consideración de recogida separada de biorresiduos⁴⁵. La norma indica que la alternativa de la selección y recogida en origen debería fomentarse particularmente en poblaciones inferiores a 1.000 habitantes.

La ley establece que entre los modelos de recogida que establezcan las entidades locales «deberá priorizarse los modelos de recogida más eficientes, como el “puerta a puerta” o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garantizan ratios de recogida

⁴² Sobre la gestión de biorresiduos, prevista en el art. 28 LRSCEC, *vid.* J. SÁNCHEZ, «La gestión de residuos específicos (biorresiduos, aceites usados y residuos de la construcción)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022, pp. 272-274.

⁴³ Sobre la incidencia de la ley con relación a los residuos textiles, A. J. VARELA y R. DEVESA REY, «Análisis de la nueva Ley de Residuos, 7/2022, de 8 de abril y sus implicaciones en la corresponsabilidad de la gestión de residuos en la industria textil», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 129, 2022.

⁴⁴ Art. 25.2 LRSCEC. La ley prevé la posibilidad de excepcionar la aplicación, bajo determinadas condiciones, de las exigencias de recogida separada, de modo que determinadas formas de recogida conjunta puedan ser consideradas como separada en el plano funcional, como es el caso del contenedor de envases ligeros, en el que se recoge de modo conjunta el plástico y los metales. *Vid.*, pormenorizadamente sobre esta cuestión, M. MORA RUIZ, «De la gestión de residuos (arts. 23 a 27)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.

⁴⁵ Art. 25.2, letra b), LRSCEC.

similares»⁴⁶. La norma no obliga, pero establece un carácter preferente para los modelos anteriores. En los expedientes de contratación (o de remunicipalización municipal) debería justificarse adecuadamente en el expediente la toma en consideración de esta preferencia, especialmente en el caso de no implantación de estos modelos de gestión.

En este sentido, sería oportuno que las Administraciones territoriales, como las comunidades autónomas o las diputaciones provinciales, pudieran elaborar o impulsar, en colaboración con otras entidades públicas del ámbito local como la FEMP o las federaciones autonómicas de municipios y provincias, modelos de pliegos técnico tipo, adaptados a las particularidades de sus territorios y actualizables. Podría ser una fórmula adecuada para el fomento de modelos de recogida más eficientes. También sería oportuno generar espacios de intercambios de experiencias y buenas prácticas, para replicar modelos de éxito de las entidades más innovadoras y facilitar su implantación a las entidades con menos experiencias. Ambas medidas pueden contribuir al impulso de modelos puerta a puerta —el modelo que permite alcanzar los mejores resultados de recogida separada, y que facilita la implantación de modelos de pago por generación— o mediante el «uso de contenedores cerrados e inteligentes».

Las autoridades competentes «promoverán el reciclaje de alta calidad, de forma que se obtengan productos y materiales con calidad suficiente para sustituir a las materias primas vírgenes en procesos industriales». Podrá establecerse en este sentido «limitaciones a los materiales impropios presentes en los flujos de recogida separada»⁴⁷. La ley prevé, igualmente, la posibilidad de determinación reglamentaria estatal de impropios «para a su consideración como recogida separada». Este elemento es clave a los efectos de determinación de la responsabilidad ampliada de los productores ya que, en caso de incumplimiento de los eventuales límites reglamentarios de impropios, podría reducirse de forma notable la aportación de los productores de productos, a través de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada, a los sistemas públicos de recogida y tratamiento.

La ley establece, sin esperar a su determinación reglamentaria, un «porcentaje máximo de impropios permitidos» para biorresiduos, que podrá ser incluso reducido por orden ministerial⁴⁸. Hay que tener en cuenta que la superación de los porcentajes máximos de impropios es considerada infracción administrativa⁴⁹. La comunidad autónoma tiene la competencia sancionadora. Para evitar el incumplimiento de los porcentajes de

⁴⁶ Art. 25.2 LRSCEC.

⁴⁷ Art. 24.3 LRSCEC.

⁴⁸ Art. 25.4 LRSCEC.

⁴⁹ Art. 108.3, letra w), LRSCEC. APODACA indica, con buen criterio, que «las entidades locales deberán dotarse de una “policía de residuos” que controle realmente cómo sus ciudadanos separan en origen sus residuos y cómo los vierten en el contenedor adecuado, porque de no ser así las consecuencias son claras y al final esas sanciones que veremos si las comunidades autónomas llegan a imponer, las acabarán pagando los vecinos incumplidores mediante la correspondiente repercusión en la tasa» («Previsiones para el ámbito local en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Revista de Estudios Locales*, núm. 253, 2022).

impropios, «las entidades locales deberán establecer mecanismos de control, mediante caracterizaciones periódicas, y reducción de impropios para cada flujo de recogida separada»⁵⁰.

5. ASPECTOS CON INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL EN MATERIA DE RESIDUOS. REVISIÓN Y APROBACIÓN DE ORDENANZAS GENERALES Y FISCALES EN MATERIA DE RESIDUOS

En primer lugar, la LRSCEC obliga a las entidades locales a la aprobación de ordenanzas, para cumplir las «obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados»⁵¹.

Estas ordenanzas municipales podrán regular la recogida conjunta de biorresiduos con envases o residuos de plástico compostable⁵²; limitar la liberación de globos de forma intencionada y de fumar en las playas⁵³, para frenar la generación de basura dispersa; y asumir la gestión de residuos comerciales no peligrosos, bajo determinadas condiciones de eficacia y eficiencia⁵⁴. No se establece, no obstante, un plazo para el cumplimiento de esta obligación de aprobación de ordenanzas municipales en materia de residuos, si bien es cierto que este plazo debería estar condicionado en parte por los previstos para el cumplimiento de objetivos y obligaciones de recogida separada.

En segundo lugar, la LRSCEC obliga a establecer, como veremos más adelante, una tasa o una prestación patrimonial no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que «permita implantar sistemas de pago por generación», y que refleje el «coste real» de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos⁵⁵.

Esta tasa o PPNT debe integrar «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». A los efectos de cumplimiento de estas exigencias será fundamental la aprobación y revisión de los futuros convenios con los SCRAP, de acuerdo con los plazos de adaptación previsto en la ley, para que se puedan conocer las aportaciones económicas de los productores de productos a los sistemas públicos (que previsiblemente se incrementarán), y poder dimensionar así ese «coste real» de los servicios locales de gestión de residuos. En

⁵⁰ Art. 25.4 LRSCEC.

⁵¹ *Vid.* la DF 7.^a; arts. 18.1, letra *l*), y 28.1 LRSCEC.

⁵² Art. 28.1 LRSCEC.

⁵³ Art. 18.1, letra *f*), LRSCEC.

⁵⁴ Art. 12.5, letra *c*), LRSCEC.

⁵⁵ Art. 11.3 LRSCEC.

todo caso, estas incertidumbres no pueden ser un obstáculo para el cumplimiento en plazo del plazo previsto en la LRSCEC; implican simplemente la necesidad de realizar adaptaciones progresivas de las ordenanzas fiscales a medida que se vayan adaptado los convenios con los SCRAP existentes y se vayan aprobando los nuevos convenios en el marco de los flujos de residuos que se incorporarán, en los próximos años, a la responsabilidad ampliada del productor (textil, muebles y enseres, envases comerciales, etc.).

Las tasas o PPNT adoptadas por las entidades locales en cumplimiento de la obligación de la LRSCEC, así como los cálculos utilizados para su confección, deben ser comunicadas a las autoridades competentes de las comunidades autónomas⁵⁶. Las comunidades autónomas o diputaciones (o incluso las federaciones de municipios) deberían valorar la posibilidad de articular recursos y medios para tratar información sobre la comunicación de tasas municipales o PPNT y hacer seguimiento de las mejores prácticas de gestión en este ámbito, evaluando resultados, pudiendo validar así, *a posteriori*, aquellas mejores experiencias para conocimiento del resto de las entidades locales.

Sería igualmente conveniente impulsar, en colaboración con otras entidades locales o entidades vinculadas (como la FEMP), el desarrollo de una ordenanza de tipo fiscal, así como también una ordenanza tipo general en materia de residuos, ambas con una aproximación flexible, que sirva de referencia para la aprobación de las respectivas ordenanzas municipales. Particularmente, en el proceso de elaboración de las ordenanzas fiscales, es preciso prestar particular atención a la capacitación y a los medios de las entidades locales para llevar a cabo este proceso de forma técnicamente correcta, y la disponibilidad de información sobre los «costes reales» de calidad y sobre buenas prácticas y experiencias de éxito de otras entidades locales españolas o europeas.

6. NOVEDADES DESTACADAS DE LA LRSCEC QUE AFECTAN A LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE CONTRATOS DE RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS⁵⁷

6.1. La incidencia de los objetivos y obligaciones de la ley en la preparación y modificación de los contratos públicos

La LRSCEC redefine el contenido y alcance de los servicios municipales de recogida y tratamiento de residuos, que se gestionan principalmente de modo indirecto. Particu-

⁵⁶ Art. 11.5 LRSCEC.

⁵⁷ Este epígrafe es un resumen de un trabajo más desarrollado, amplio y profundo, J. J. PERNAS GARCÍA, «Gestión contractual de servicios públicos locales de gestión de residuos e incidencia de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Anuario Práctico de Contratación Pública 2022*. En este estudio se abordan otras cuestiones referidas a la insuficiente apuesta de la LRSCEC por el uso estratégico de la contratación pública, instrumento que presenta un elevado potencial para el fomento de objetivos de las estrategias de economía circular, y la dinamización de sectores competitivos y actividades emergentes en este ámbito. Sobre las novedades comunitaria, estatales y autonómica en materia de contratación pública

lar impacto tienen los objetivos de reutilización y reciclado —objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales de un 55 por 100 en peso, en 2025, de un 60 por 100, en 2030, y de un 65 por 100 en 2035—, el objetivo del 50 por 100 de recogida separada de residuos municipales para 2035⁵⁸, y las obligaciones de recogida separada de nuevas fracciones en plazos determinados⁵⁹. Los mecanismos para la ejecución de estos objetivos y obligaciones son, principalmente, los contratos públicos de recogida y de transporte y de tratamiento de residuos.

La LRSC, además de la definición de los objetivos y de contenido y características de los servicios municipales, establece instrumentos económicos con un impacto relevante en la gestión contractual de los servicios públicos locales de gestión de residuos:

— Extensión del ámbito de la responsabilidad ampliada de los productores de productos a nuevos flujos de residuos⁶⁰. Además, los productores de productos tendrán que asumir nuevos costes en la gestión de residuos municipales⁶¹. Esto va a suponer un incremento de ingresos para el sector público local, derivado de la aplicación de los nuevos convenios, adaptados a la ley, entre Administraciones públicas y sistemas colectivos de responsabilidad ampliada (SCRAP), para la concreción de la corresponsabilidad financiera que tendrán que asumir los productores de productos.

— Aprobación del impuesto de depósito en vertedero, incineración y co-incineración de residuos, con un impacto económico local relevante en los costes económicos de la gestión pública de residuos, que actualmente destina casi el 50 por 100 de los residuos a depósito en vertedero. Este marco obliga a las entidades locales, si quieren garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos, a su redefinición contractual, con la finalidad de primar servicios de tratamiento que prioricen la reutilización y recuperación de materiales.

Esto implica un nuevo escenario técnico y económico para los procesos de preparación contractual, así como para la modificación de los contratos de recogida y transporte y de tratamiento de residuos existentes. Así, la ley establece la obligación de adaptación

circular, *vid.* J. J. PERNAS GARCÍA, «Hacia una Derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular», *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, Aranzadi, 2023. De modo monográfico sobre la compra pública circular, *vid.* J. F. ALENZA GARCÍA, «Contratación pública y residuos», en RAZQUIN LIZARRAGA (coord.), *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 209-240; J. J. PERNAS GARCÍA, «Compra pública circular: análisis de las barreras, posibilidades y límites del marco jurídico y organizativo actual y propuestas de mejora», en A. NOGUEIRA y X. VENCE (dirs.), *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 297-326.

⁵⁸ Art. 25.5 LRSCEC.

⁵⁹ Art. 25.2 LRSCEC. El plazo para la implantación de la recogida separada de biorresiduos es el 30 de junio de 2022, para las entidades locales con población de derecho superior a 5.000 habitantes (31 de diciembre de 2023 para el resto de las entidades). La implantación de la recogida separada de residuos textiles, de aceites de cocina usados, de residuos domésticos peligroso y de residuos voluminosos (muebles y enseres) es el 31 de diciembre de 2024.

⁶⁰ Plásticos de un solo uso, artes de pesca (art. 60), textiles, muebles y enseres, plásticos agrarios (DF 7.ª).

⁶¹ Costes de gestión de residuos de la fracción resto, de residuos de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas (art. 43 LRSCEC), o de la basura dispersa, incluida la limpieza en las infraestructuras de saneamiento y depuración (art. 60.3 LRSCEC).

de los contratos públicos para la recogida y tratamiento de residuos de competencia local, con la finalidad de dar cumplimiento a las nuevas obligaciones de recogida y tratamiento establecidas en la ley, «siempre que resulte posible en virtud de la Ley 9/2017»⁶².

Esta obligación es quizá el elemento más urgente en la ejecución de las obligaciones y objetivos, previstos en la LRSCEC, que afectan a las entidades locales. Las obligaciones de recogida separada y el cumplimiento de los objetivos, como el depósito en vertedero y el cumplimiento de los porcentajes de reciclado, implican, en diferente medida, la necesidad de modificar los contratos en vigor, o de preparar los contratos en fase final (o ya finalizados, con relación a aquellos que se encuentran en precario, que no es una realidad excepcional) teniendo en cuenta estos parámetros y exigencias.

Esto plantea riesgos notables derivados, en primer lugar, de los tiempos necesarios para la tramitación de las modificaciones contractuales y, particularmente, de la preparación y adjudicación de los nuevos contratos, especialmente teniendo en cuenta los plazos previstos en la ley para el cumplimiento de objetivos y la implantación de la recogida separada. En segundo lugar, las entidades locales se encontrarán ante dificultades vinculadas a la sostenibilidad de servicios públicos, que van a sufrir notables incrementos, derivados, en principio, del pago del impuesto de depósito de residuos en vertedero, incineración y coincineración (particularmente en aquellas comunidades autónomas que no disponían de impuestos propios de esta naturaleza), y de la implantación de las nuevas recogidas separadas.

Con la finalidad de afrontar estas dificultades, parece recomendable buscar soluciones a nivel autonómico, como la creación de fondos ambientales, para afectar la recaudación autonómica del impuesto de depósito de residuos en vertedero, incineración y coincineración, tomando en consideración algunas experiencias autonómicas de éxito, como la de Cataluña, para apoyar a las entidades locales a la hora de afrontar los costes de las inversiones necesarias en medios e infraestructuras para cumplir los objetivos de la ley. Con todo, hay que tener en cuenta que, previsiblemente, las entidades locales van a ver notablemente incrementados los ingresos derivados de los SRAP, como consecuencia de la extensión material de los regímenes de responsabilidad ampliada.

6.2. La utilización de los contratos de gestión de residuos para el fomento de la reutilización y el cumplimiento de objetivos sociales: la reserva de contratos para la gestión de residuos textiles y de muebles y enseres

Con la finalidad de dotar a los procesos de preparación contractual de las mayores garantías de calidad, en orden a la consecución de los objetivos de reutilización y reciclado, puede ser de gran utilidad la disponibilidad de pliegos tipo técnicos y administrativos de referencia para abordar este trabajo, el intercambio de buenas prácticas con-

⁶² DA 11 LRSCEC.

tractuales o incluso el asesoramiento de una oficina técnica de apoyo (impulsadas por las comunidades autónomas o diputaciones provinciales), que suministre el conocimiento técnico, jurídico y económico indispensable para este proceso.

Este apoyo documental o técnico puede ser una vía con gran potencial para aprovechar las amplias posibilidades que ofrecen los contratos de gestión de residuos domésticos para potenciar los objetivos de reutilización, al mismo tiempo que se alcanzan objetivos de inserción social integrando en la gestión a las empresas de economía social. Asimismo, sería recomendable adoptar medidas de fomento de puesta en marcha y capacitación de centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción, con la finalidad de poder aplicar el régimen de reserva de contratos que establece la LRSCEC en el ámbito de los residuos textiles y voluminosos.

Así, incidiendo en esta idea, la LRSCEC dispone además que las autoridades competentes promoverán las actividades de preparación para la reutilización, mediante el recurso particularmente a «instrumentos económicos», entre los que se encuentra la contratación pública. En particular, las autoridades fomentarán «el establecimiento de redes de preparación para la reutilización y de reparación y el apoyo a tales redes, especialmente cuando se trate de entidades de economía social autorizadas para gestionar residuos»⁶³. «Facilitarán, cuando sea compatible con la correcta gestión de los residuos, el acceso de estas redes a residuos que puedan ser preparados para la reutilización y que estén en posesión de instalaciones de recogida, aunque esos residuos no estuvieran originalmente destinados a esa operación. Para facilitar este acceso se podrán establecer protocolos necesarios para la correcta recogida, transporte y acopio con el fin de mantener el buen estado de los residuos recogidos destinados a preparación para la reutilización»⁶⁴. Una de las vías que plantea la ley, es que las autoridades competentes deberán promover «la utilización de instrumentos económicos, criterios de adjudicación, objetivos cuantitativos u otras medidas»⁶⁵.

Las autoridades con mayor capacidad para fomentar la reutilización mediante la colaboración con las empresas de economía social son precisamente las entidades locales, competentes en la gestión de residuos domésticos y responsables de la prestación obligatoria de los servicios públicos de recogida, transporte y tratamiento.

En este sentido, las reservas de contratos permiten que los centros especiales de empleo o empresas de inserción (entidades que entran dentro del concepto de empresas de economía social), especializadas en este ámbito, puedan contribuir a los objetivos de preparación para la reutilización, reparación y nueva puesta en el mercado de segunda mano de materiales, que están siendo tratados actualmente como residuos domésticos o municipales (muebles, ropa, chatarra, aceite doméstico, etc.) por buena parte de las Administraciones locales.

⁶³ Art. 24.2, letra *a*), LRSCEC.

⁶⁴ Art. 24.2, letra *b*), LRSCEC.

⁶⁵ Art. 24.2, letra *c*), LRSCEC.

Una fórmula (incluso mejor en algunos casos; la práctica ha demostrado los efectos paradójicos de las reservas de contratos, en algunos mercados o prestaciones, como una forma de fomento de la precariedad laboral) es la obligación de subcontratación con empresas de economía social, como condición de ejecución⁶⁶ de las contratistas o concesionarias, responsables de la prestación de servicios municipales de recogida o tratamiento de residuos. Esto permite reaprovechar y reintroducir nuevamente en el mercado materiales desechados, contribuir al desarrollo de proyectos de reinserción social, así como generar notables reducciones de costes de los contratos ligados a la gestión de residuos domésticos y municipales (gestión de instalaciones de tratamiento, depósito en vertedero, recogida y transporte de residuos, etc.).

En todo caso, la preparación de los contratos de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos y de tratamiento y eliminación tienen un gran potencial, mediante la definición de incentivos (criterios de adjudicación) y obligaciones adecuadas (condiciones especiales de ejecución), para recuperar y reutilizar parte de los materiales que actualmente están siendo eliminados y gestionados como residuos, además de para alcanzar otros objetivos ambientales. Con todo, esto requiere además de voluntad política, de personal técnico profesional con conocimientos técnicos y del mercado y comprometido con la mejora del rendimiento no sólo ambiental y social de las prestaciones, sino también económico (detracer residuos del circuito de tratamiento, mediante su reutilización, puede reducir notablemente los costes de gestión municipal).

La LRSCEC no se muestra indiferente a las posibilidades apuntadas que ofrecen los contratos o concesiones de gestión de servicios públicos de residuos. Así, en una enmienda del Senado, se introdujo una regla de contratación preferente a través de contratos reservados para la gestión de residuos textiles y de muebles y enseres:

«1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero, y en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las Administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados.

2. Para dar cumplimiento a dicha obligación, al menos el 50 por 100 del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. En caso contrario, la Administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública»⁶⁷.

La ley establece en primer lugar una regla de preferencia a favor de la contratación reservada de la «obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y

⁶⁶ Véase Resolución 287/2021, Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

⁶⁷ DA 19 LRSCEC.

de muebles y enseres». Esta regla afecta exclusivamente a los contratos de las Administraciones públicas, que son, particularmente las entidades locales⁶⁸, las que tienen atribuida la competencia de gestión de residuos domésticos. Con todo, hay que tener en cuenta que estos servicios son gestionados en ocasiones por sociedades mercantiles públicas, que en ocasiones contratan la gestión de algunos de estos servicios.

Además, en el marco de la gestión contractual de los residuos domésticos, la reserva sólo se extiende a los residuos textiles y de muebles y enseres, dejando fuera otra tipología de residuos domésticos con menor potencial en término de recuperación y reutilización, que es lo que parece querer fomentar esta regla de preferencia a favor de los contratos reservados.

Esa regla de preferencia exige que, por lo menos, que «el 50 por 100 del importe de adjudicación» deberá ser objeto de contratación reservada a empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. Parece que la ley no ha querido extender esta reserva al 100 por 100, planteando un objetivo más humilde, en previsión de que en determinados mercados el tratamiento de estos residuos no pueda ser asumido, en su integridad, por empresas de inserción o centros especiales de empleo de iniciativa social; por no existir entidades con capacidad y solvencia técnica pertinente para el desarrollo de este servicio. Esta previsión también da margen para acudir parcialmente a la subcontratación, como una vía adecuada e incluso más flexible para permitir la participación de las empresas de economía social, que es un concepto amplio, no limitado a centros especiales de empleo o empresas de inserción.

Esta regla de reserva se refiere al importante de adjudicación de los contratos de gestión de los servicios locales de «recogida, transporte y tratamiento», que habitualmente, con relación a los residuos domésticos, se licitan de forma separada (recogida y transporte, por una parte, y tratamiento, por otra) e, incluso, por entidades distintas (ayuntamientos y mancomunidades que las integran).

Estos contratos públicos de recogida y transporte y de tratamiento de residuos abarcan todos los residuos domésticos, no sólo los textiles y de muebles y enseres. Además, desde el punto de vista de la eficiencia administrativa no parece siempre la mejor opción la contratación separada de la gestión de estos residuos textiles y de muebles y enseres. Lo razonable será plantear la creación de lotes reservados en la preparación de los contratos de recogida y transporte de residuos, uno para la recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles, y otro referido a los residuos de muebles y enseres; cuando además estos residuos tienen unas particularidades de gestión, que se adaptan plenamente a la exigencia de lotificación. Como vemos, planteo la contratación integral tanto de la recogida y transporte, como del tratamiento, aunque si la contratación del tratamiento se plantea aparte habrá que dar cumplimiento, si es posible, a la regla del 50 por 100. La obligación de que al menos el 50 por 100 del importe de adjudicación se dedique a contratación reservada se extiende a las «obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres».

⁶⁸ Art. 12.5, letra a), LRSCEC.

De acuerdo con el tenor literal parece que el porcentaje de reserva debe afectar tanto a la recogida, transporte y tratamiento de los residuos textiles, como de los residuos de muebles y enseres. Parece que no tendría cabida, aunque la norma plantea dudas, que se reservara, por ejemplo, uno de los contratos o lotes referidos a la gestión de residuos textiles y no el otro, que abarcaría los muebles y enseres, pese a que en el sumatorio global entre ambos (contrato o lote de residuos textiles y contrato o lote de muebles y enseres) se superara el 50 por 100 indicado.

El cumplimiento de la reserva del 50 por 100 deberá quedar acreditado en la memoria justificativa, que inicialmente debería hacerse con relación al presupuesto base de licitación. En la medida en que la norma hace referencia al «importe de adjudicación», tras la adjudicación del contrato y la determinación del precio del contrato, el resultado porcentual puede variar, y ser inferior al 50 por 100, en la medida en que la norma se remite al «importe de adjudicación». Este problema no existiría si se reservara el 100 por 100 de la contratación de los servicios de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres. Con todo, habría que analizar el mercado y ver las posibilidades que ofrecen los centros especiales de empleo e empresas de inserción existentes, y que partes del proceso de gestión (recogida, transporte, tratamiento) podrían abarcar.

Las incertidumbres planteadas en este apartado sobre la aplicación de la DA 19 plantean riesgos jurídicos en la medida en que el porcentaje de reserva deben motivarse en el expediente debida, y podrá ser «objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública».

En caso de que no pueda darse cumplimiento a la exigencia de contratación reservada de, al menos, el 50 por 100 del importe de adjudicación, «la Administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente». Esto puede plantearse en el supuesto, no poco habitual, de que no exista en el mercado de centros especiales de empleo o de empresas de inserción, con solvencia económica o técnica y autorización para la gestión de residuos.

6.3. La aplicación de medidas de formación y sensibilización ambiental en el marco de la ejecución de los contratos públicos de recogida y transporte y de tratamiento de residuos

La ley establece exigencias mínimas en los contratos de gestión de residuos, tanto vinculados al tratamiento como a la recogida, para que sean herramientas complementarias para fomentar la participación e implicación ciudadana en los sistemas de recogida separada.

Así, la LRSCEC dispone que «en el objeto de los contratos de recogida y tratamiento de residuos que celebren las entidades pertenecientes al sector público se incluirá la ejecución por el contratista de medidas de formación y sensibilización dirigidas a la población a la que se presta el servicio, en relación con: la prevención de residuos y su

peligrosidad, la reutilización, la recogida separada, la preparación para la reutilización y el reciclado, y las consecuencias de la gestión indebida de los residuos y del abandono de basura dispersa» (art. 16.3).

Esta previsión, ahora una exigencia, es habitual en las condiciones especiales de ejecución de los contratos de recogida y transporte y de tratamiento de residuos. Es habitual que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se recoja la obligación de dedicación de un porcentaje mínimo del precio de adjudicación o del presupuesto base de licitación, a la realización de campañas de información y concienciación ambiental. Teniendo en cuenta la importancia económica de estos contratos, será necesaria integrar este coste en el estudio económico del contrato, que sirva de base para el cálculo del presupuesto base de licitación.

7. LA EXTENSIÓN Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN LOCAL⁶⁹

La nueva ley extiende el ámbito material de la responsabilidad de los productores de productos a los nuevos flujos de residuos, como los plásticos de un solo uso⁷⁰ o las artes de pesca⁷¹. También se extiende a los residuos textiles, a los residuos de muebles y enseres y a los plásticos agrarios⁷², para los que se prevé un plazo de tres años para la definición reglamentaria de sus regímenes de responsabilidad ampliada. Además, los productores de productos tendrán que asumir los costes de los residuos municipales referidos a los costes de la fracción resto o los residuos de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas⁷³, o la basura dispersa, incluida la limpieza en las infraestructuras de saneamiento y depuración⁷⁴.

La LRSCEC establece nuevos deberes de los productores de productos, que deberán asumir los costes de la gestión de residuos derivados de plásticos de un solo uso. En primer lugar, deberán asumir, con relación al plástico de un solo uso (concretamente los indicados en el apdo. 1 de la Parte F del Anexo IV), los siguientes costes suplementa-

⁶⁹ Hemos analizado más en profundidad esta cuestión en J. J. PERNAS GARCÍA, «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», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022, pp. 387-479.

⁷⁰ «Dicho régimen deberá estar establecido antes del 1 de enero de 2025 para los productos de plástico de un solo uso no envases del apartado 1 y para los productos del apartado 2.1) y 2.2) de la Parte F, y antes del 6 de enero de 2023 para el resto de los productos enumerados en el apartado 1 y en el apartado 2.3) de la Parte F del Anexo IV» (art. 60.1 LRSCEC).

⁷¹ Art. 60 LRSCEC. El Gobierno [español] desarrollará regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los artes de pesca de conformidad con lo establecido en el Título IV antes del 1 de enero de 2025 (art. 60.5 LRSCEC).

⁷² DF 7.^a LRSCEC.

⁷³ Art. 43 LRSCEC.

⁷⁴ Art. 60.3 LRSCEC.

rios⁷⁵; costes de las medidas de concienciación⁷⁶; costes de la recogida de residuos de los productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluida la infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de residuos; costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa derivado de plásticos de un solo uso, y de su transporte y tratamiento.

Asimismo, con relación a los plásticos de un solo uso del apartado 2 de la Parte F del Anexo IV LRSCEC, los productores deberán asumir los siguientes costes mínimos⁷⁷: costes de las medidas de concienciación (previsto en el art. 61); costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa generado por dichos productos, incluida la limpieza en las infraestructuras de saneamiento y depuración, y de su posterior transporte y tratamiento; costes de la recogida de datos y de la información, ya sean de recogidas regulares como puntuales debido a vertidos esporádicos o basura disperso en medio.

De acuerdo con estas previsiones que extiende la responsabilidad de los productores en distintos flujos de residuos, el nuevo marco de la ley supone, en principio, un incremento de ingresos para el sector público, derivados de la aplicación de los nuevos convenios para los nuevos flujos y de la renovación de convenios para los sistemas ya existentes.

Con todo hay que tener en cuenta que los productores de productos no tendrán que asumir los costes reales de la gestión de residuos (esto es, los costes objetivos derivados de los contratos públicos de recogida y tratamiento de residuos municipales, financiados por el sector público), sino los «costes necesarios para la prestación de servicios de gestión de residuos tenga una buena relación coste-eficiencia en tener económicos, sociales y medio ambientales»⁷⁸. Por tanto, los productores estarán obligados a pagar a los sistemas públicos los costes necesarios, «ideales», para una gestión «eficiente». Estos costes, que admiten apreciaciones técnicas y económicas diferenciadas, será precisados en los procesos de negociación entre el sector público y los SRAP y se plasmarán en el correspondiente convenio. Así, aunque la ley indique que «los productores deben asumir los “costes totales” de los “costes necesarios” para una gestión “eficiente”, los productores asumirán, *de facto*, un coste parcial de los costes reales»⁷⁹.

Como hemos indicado, la ley prevé plazos diferentes para la adaptación e implantación de estos regímenes de responsabilidad ampliada del productor, que van a implicar nuevos ingresos para el sector público, por lo que el impacto económico en los servicios públicos de gestión de residuos será escalonado y gradual; esto deberá ser tenido en

⁷⁵ Art. 60.2 LRSCEC.

⁷⁶ Se trata de las medidas previstas en el art. 61.

⁷⁷ Art. 60.3 LRSCEC.

⁷⁸ Art. 43.1, letra c), LRSCEC. En el caso de plásticos de un solo uso, la LRSCEC indica que los productores de productos deberán asumir los «costes necesarios para la prestación de dichos servicios de manera económicamente eficiente» (art. 60.3 LRSCEC).

⁷⁹ Ponencia propia sobre «Responsabilidad ampliada del productor», en el Seminario «Claves de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular», 12 de mayo de 2022.

cuenta por las entidades públicas locales a la hora, por ejemplo, de valorar el impacto económico en la sostenibilidad de los servicios públicos locales, de revisar la valoración de los costes reales que se deben trasladar a las tasas municipales y, en su caso, de definir el equilibrio económico de los contratos públicos de gestión de los servicios de recogida y tratamiento de residuos.

En el marco de las genéricas previsiones de la ley, se pueden apreciar dos riesgos que pueden afectar a que las aportaciones de los SRAP cubran de modo efectivo los costes necesarios para una gestión eficiente de los fondos públicos:

— La ausencia de un marco jurídico y técnico que establezca una garantía suficiente para el interés público en el marco de los procesos de negociación entre las Administraciones públicas y los SRAP. De acuerdo con las previsiones de la LRSCEC, la determinación de los costes se remite a un proceso de negociación, en un marco jurídico indeterminado, que abre la puerta a diferentes escenarios de financiación. Para reducir el riesgo de subfinanciación por parte de los SRAP y de externalización de costes a la sociedad, sería oportuna la elaboración de una guía técnica de referencia para estos procesos de negociación, que habilite objetivos, criterios y metodologías mínimas de referencia para la determinación de los que es un «coste necesario» para una gestión con una buena relación «coste-eficacia». Esta guía debería legitimarse como documento de referencia en esos procesos negociadores, en el marco de la normativa reguladora de los envases y residuos de envases.

— Los eventuales problemas de capacitación y de información técnica adecuada en el sector público, particularmente en las entidades locales, para afrontar los procesos de negociación con los SRAP, lo cual introduce también un riesgo de subfinanciación por parte de los productores de productos. Esto es particularmente importante en un escenario, cada vez más complejo, donde se va a incrementar el flujo de residuos sometidos a regímenes de responsabilidad ampliada, cada uno de los cuales remite a un sector con particularidades técnicas y de mercado propias (p. ej., textil, muebles y enseres, plásticos de un solo uso). La disponibilidad de conocimiento interdisciplinar y capacidades suficientes, propias o de terceros (sin conflictos de intereses), va a ser indispensable en estos complejos procesos de negociación que se van a desarrollar con relación a diversos flujos.

Desde el punto de vista de los residuos domésticos, gestionados por las Administraciones locales y autonómicas, adquiere especial relevancia el Real Decreto 1055/2022, de envases y residuos de envases (en adelante RERE), para entender el eventual impacto económico del nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases en la sostenibilidad económica de los servicios públicos locales de gestión de residuos.

El RERE prevé que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de productos en materia de residuos de envases domésticos asumirán los «Costes totales» de la gestión de los residuos recogidos separadamente. Hay que tener en cuenta que el texto definitivo del Reglamento elimina, de la relación de costes que deben asumir los productores, los determinados costes fiscales, como veremos en el apartado siguiente. Por tanto, los SRAP asumirán de modo efectivo «costes parciales» de la gestión de residuos

de envases recogidos separadamente, en la medida en que la cuantía del impuesto indicado corresponde a las entidades públicas gestoras de residuos.

Pese a lo que se podría deducir de la LRSCEC, que parece atribuir una responsabilidad financiera total de la gestión de residuos para los productores de productos —que podía limitarse motivadamente y trasladarse parcialmente a los distribuidores o poseedores iniciales de residuos—⁸⁰, el RERE configura un sistema de corresponsabilidad financiera público-privado, lo cual tiene un impacto mayor en la configuración y sostenibilidad financiera de los servicios públicos locales de residuos.

8. LA APROBACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL DEPÓSITO DE RESIDUOS EN VERTEDERO, INCINERACIÓN Y COINCINERACIÓN DE RESIDUOS Y SU REPERCUSIÓN FINANCIERA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

La LRSCEC introduce un impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero, la incineración y a coincineración, que se trata de un «tributo de carácter indirecto que recae sobre la entrega de residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de coincineración para su eliminación o valorización energética»⁸¹.

El contribuyente de este impuesto son las personas físicas o jurídica y demás entidades que prevé la legislación tributaria que realice el hecho imponible⁸². El legislador parece que «está pensando en las entidades locales titulares de gestión de residuos municipales y, sí procede, los que tengan la competencia delegada, de acuerdo con la legislación de régimen local, con independencia de la modalidad de gestión del servicio»⁸³. Los gestores de vertederos, de las instalaciones de incineración o de coincineración, cuando sean distintos de quien realiza el hecho imponible, son sustitutos del contribuyente⁸⁴, y deberán repercutir el importe de las cuotas devengadas sobre los contribuyentes del impuesto, «quedando estos obligados a soportarlas»⁸⁵.

De acuerdo con la jerarquía de residuos⁸⁶ la ley establece tipo impositivos menores para la incineración (sea considerada eliminación o valorización), que para el depósito

⁸⁰ Art. 43.2 LRSCEC.

⁸¹ Art. 84.1 LRSCEC.

⁸² Art. 91 LRSCEC.

⁸³ G. PATÓN GARCÍA «Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, a la incineración y la coincineración de residuos (arts. 83 a 97)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022.

⁸⁴ Art. 91 LRSCEC.

⁸⁵ Art. 94.1 LRSCEC.

⁸⁶ Sobre el principio de jerarquía de residuos, *vid.* R. SANTAMARÍA ARINAS, «Principios de la política de residuos (arts. 7 a 11)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de*

en vertedero. Sería oportuno valorar, en coherencia con la jerarquía de residuos y con la finalidad de reducir los costes que deberá soportar el gestor público, establecer vías de colaboración interadministrativa, basadas en la complementariedad de modelos de tratamiento, para aprovechar al máximo las posibilidades de reutilización y reciclado de residuos y de minimización de costes fiscales para el sector público.

El pago del impuesto tendrá un impacto relevante en la sostenibilidad financiera de los servicios públicos de tratamiento de residuos. Este impacto será pleno y total para el sector público, ya que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor no asumirán ese coste de acuerdo con las previsiones de la LRSCEC⁸⁷, pese a que el Proyecto de Ley sí que lo integraba. En este incluso sentido, el RERE eliminó (con relación a su borrador inicial de septiembre de 2021) el coste del impuesto del coste neto de tratamiento de residuos de envases de recogida separada (clasificados o contenidos en el rechazo de plantas de selección y clasificación) en instalaciones de incineración y coincineración, y del coste de depósito en vertedero, de los costes que deben ser asumidos por los sistemas de responsabilidad ampliada, trasladándolo así al sector público [art. 34.1, letra *la*), RERE]. También se eliminaron, con relación al borrador inicial, de los costes que conforman la responsabilidad financiera de los productores, los costes del impuesto del tratamiento de residuos de envases derivados de la fracción resto y de la fracción húmedo-seco [art. 34.1, letra *b*), RERE].

Asimismo, hay que tener en cuenta la conexión existente entre el impuesto y la tasa municipal prevista en el art. 11.3 LRSCEC, que debe ser no deficitaria y reflejar el «coste real directo e indirecto» de las operaciones de tratamiento de residuos, en el que se integra lógicamente los costes tributarios indicados. También hay que tomar en consideración que la puesta en aplicación del impuesto tiene repercusiones económicas en el equilibrio económico de los contratos públicos de tratamiento de residuos. Su impacto debe integrarse en el deber de la Ley de adaptación de los contratos públicos para la recogida y tratamiento de residuos de competencia local, de modo que los contratos reflejen los costes efectivos que deben asumir los contratistas como sustitutos de los contribuyentes⁸⁸.

Será oportuno valorar por las comunidades autónomas la creación de un fondo de gestión de residuos con lo recaudado por el impuesto para facilitar la realización de inversiones por parte de las entidades públicas, necesarias para dar cumplimiento a los objetivos comunitarios de reciclaje y reducción de depósito en vertedero y, en su caso, amortiguar, cuando menos parcialmente, el impacto del impuesto en la sostenibilidad de los servicios locales de tratamiento de residuos.

residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 21, 2022.

⁸⁷ Art. 43.1 LRSCEC.

⁸⁸ DA 11. De todas formas, la determinación del contribuyente y del sustituto del contribuyente tiene matices importantes, particularmente con relación a los gestores de plantas de tratamiento intermedio, con potenciales implicaciones contractuales significativas, que no procede realizar en esta sede. Se recomienda la lectura de la lista de «Preguntas y respuestas en relación con el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos», del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Deberá valorarse, en este sentido, las fórmulas para facilitar la devolución del rendimiento del impuesto a las entidades locales, pero condicionando dichos fondos, principalmente, la realización y cumplimiento de los objetivos de gestión de residuos municipales previsto en la LRSCEC. El modelo de Fondo de Gestión de Residuos de Cataluña⁸⁹ puede ser un modelo de referencia, especialmente desde la perspectiva de la consecución de la implicación de las entidades locales en el cumplimiento de objetivos, y de la consecución de notables resultados en el avance de la recogida selectiva, especialmente con relación a fracción orgánica.

El hecho de que las entidades públicas tengan, en buena medida (aunque no en todo caso)⁹⁰, la consideración de sujeto contribuyente del impuesto refuerza la importancia de mejorar la eficiencia de los servicios locales de recogida de residuos, ya que en caso contrario las entidades locales estarán asumiendo no sólo costes de la gestión de residuos de los productores comerciales e industriales, sino también el pago del correspondiente tributo ligado al tratamiento de estos residuos no domésticos. En ese caso, al menos, será fundamental garantizar la tasa refleje el coste real de la gestión, incluido el importe del impuesto.

9. LA IMPLANTACIÓN DE UNA TASA MUNICIPAL (O PRESTACIÓN PATRIMONIAL NO TRIBUTARIA) NO DEFICITARIA Y QUE REFLEJE EL COSTE REAL

Como hemos indicado, la LRSCEC deberá establecer, en el plazo de tres años, una tasa o una prestación patrimonial 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 la gestión de residuos⁹¹. Esta previsión de la LRSCEC supone un cambio en la determinación del grado de cobertura de la tasa de residuos, que debe cubrir el coste real de los servicios de gestión de residuos, por lo que no puede ser deficitaria. De acuerdo con el marco previo a la LRSCEC, correspondía a los municipios decidir el grado de cobertura de los costes del servicio a través de la articulación de sus tasas, y el déficit era cubierto por la caja general⁹².

⁸⁹ Ley 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del desperdicio de los residuos.

⁹⁰ *Vid.* la nota 64.

⁹¹ Art. 11.3 LRSCEC. *Vid.* sobre esta cuestión, incidiendo en la diferenciación entre precios y tasas públicas, J. F. ALENZA, «Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos», *Anuario Aragonés de Gobierno Local de 2022*, 2023. *Vid.* igualmente su trabajo «Las tasas por eliminación de residuos urbanos y el principio quien contamina paga», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002, pp. 133-149.

⁹² «Algunas estimaciones (SIELOCAL, 2013) sitúan el grado de cobertura de las TR en torno al 74 por 100 en España mientras que PUIG VENTOSA y FONT VIVANCO (2011) estimaron que en Cataluña era de un 84,5 por 100. En el análisis llevado a cabo en el estudio de PUIG VENTOSA (2016) se evidenciaron las dificultades metodológicas ligadas a un cálculo representativo y riguroso sobre la base de datos del MINHAP, por lo que sólo fue posible estimar el grado de cobertura en una submuestra de municipios y se estimó entre el 60 y el 66 por 100» (FUNDACIÓN ENT, *Las tasas de residuos en España 2021*, p. 30).

Hay que tener en cuenta que la LRSCEC introduce criterios para la integración de la perspectiva de «pago por generación»⁹³ en la definición de las tasas o PPNT (art. 11.4 LRSCEC), que es un elemento relevante no sólo para alcanzar los objetivos de reciclado, sino también para reducir los costes e incrementar los ingresos del sistema local, que estará sometido a profundas tensiones económicas tras la aprobación de la Ley estatal. Hay que tener en cuenta que la LRSCEC introduce criterios, no exhaustivos⁹⁴, para la integración de la perspectiva de «pago por generación» en la definición de las tasas o PPNT⁹⁵.

Los costes reales integrarán los siguientes:

- Costes de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos.
- Costes de la vigilancia de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento.
- Costes de mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos.
- Costes de las campañas de concienciación y comunicación.

Además, de los costes indicados y para dimensionar los costes efectivos de las entidades locales, se deberán tener en cuenta los ingresos derivados de la responsabilidad ampliada del productor y los referidos a la venta de materiales y de la energía derivados de la gestión de residuos. A corto plazo, hay incertidumbre en la determinación de los ingresos derivados de los pagos de los SRAP, que dificulta la determinación de costes reales a cubrir por la tasa. Va a depender de procesos que todavía no están finalizados; fundamentalmente el desarrollo reglamentario de los nuevos flujos de residuos afectados por la RAP, y la renegociación financiera de los convenios entre las Administraciones públicas y los SRAP, de acuerdo con cobertura financiera que deberán cubrir los productores, en atención a la LRSCEC y, especialmente, el RERE.

Habida cuenta de la importancia de las tasas municipales para la cobertura de los costes y para el cumplimiento de objetivos de reciclaje y depósito en vertedero, especialmente en un contexto de incremento de los deberes y costes para las entidades locales,

⁹³ APODACA realiza una valoración de la situación de partida de las tasas municipales en España, y la escasa introducción de un enfoque de pago por generación: «Hasta el momento, a día de hoy las tasas de residuos domésticos no dependen de la generación efectiva y se fijan con base en criterios objetivos, presuntivos y no de generación real, bien a través de cuotas fijas, ligándolas al consumo de agua, a los metros cuadrados, al valor catastral o a su localización. En el caso de residuos comerciales, se ligan al tipo de actividad, superficie, número de trabajadores o generación de residuos en el mejor de los casos. Lo ideal sería establecer en todos los casos una cuota básica referida al coste de infraestructuras y una cuota variable referenciada a la efectiva generación, debiendo concentrarse en la fracción resto. A todo ello puede ayudar, los mencionados puerta a puerta y los contenedores inteligentes. Por otro lado, no es lo mismo articular algunos de estos sistemas en pequeños que en grandes municipios» (A. APODACA RUIZ, «Previsiones para el ámbito local en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Revista de Estudios Locales*, núm. 253, 2022). Vid. sobre esta cuestión igualmente, I. PUIG VENTOSA y M. CALAF FORN, «Pago por generación de residuos: el caso de Argenton», *Residuos. La Revista Técnica del Medio Ambiente*, núm. 123, 2011, pp. 18-28; *id.*, «Charging systems and PAYT experiences for waste management in Spain», *Waste Management*, núm. 28 (12), 2008, pp. 2767-2771; I. PUIG VENTOSA y S. SASTRE SANZ, «Las tasas de residuos en España», *Crónica Tributaria*, núm. 159, Instituto de Estudios Fiscales, 2016, pp. 131-164.

⁹⁴ J. F. ALENZA, «Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos», *Anuario Aragonés de Gobierno Local de 2022, 2023*.

⁹⁵ Art. 11.4 LRSCEC.

es importante que estas dispongan de incentivos (p. ej., subvenciones autonómicas condicionadas su implantación) o elementos facilitadores para su adaptación de acuerdo con las premisas de la LRSCEC. Este puede ser el caso de ordenanzas tipo fiscales que respondan a un modelo de pago por generación, basadas en experiencias de éxito a nivel español y europeo, de la puesta en marcha de oficinas técnicas de apoyo o de guías metodológicas para el cálculo o determinación de los costes; mediadas que pueden ser impulsadas a nivel autonómico o provincial.

El cumplimiento de este deber de implantación de una tasa no deficitaria y que refleje el coste real podrá verificarse, ya que las entidades locales están obligadas a comunicar a las comunidades autónomas tanto su implantación, como los cálculos utilizados para su confección. Sería oportuno realizar un tratamiento de la indicada información, a nivel estatal y/o autonómico, para verificar el grado efectivo de cobertura de costes de los servicios y valorar el cumplimiento de objetivos de este instrumento económico.

10. CONSIDERACIONES FINALES

La LRSCEC representa un cambio de paso en la normativa de residuos. En la elaboración del Anteproyecto (y, me atrevería decir, en el seguimiento realizado del trámite parlamentario), el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico realizó un buen diagnóstico de los problemas de la gestión de residuos en España, y definió un tratamiento adecuado, basado fundamentalmente en instrumentos económicos (tasa municipal, impuesto de vertido e incineración, responsabilidad ampliada del productor), que son sin duda los elementos novedosos con potencial transformador de esta norma.

Los pobres resultados de reciclaje y el alto porcentaje de depósito en vertedero, que caracteriza la gestión de residuos de competencia local, en la última década, se deben a la ausencia de una adecuada internalización de coste ambiental en las opciones inferiores de la escala de residuos. Esto ha hecho que las sucesivas normas de residuos no hayan tenido el efecto deseado, frente a un mercado de la gestión de residuos que privilegiaba las opciones de valorización energética o eliminación como las más baratas, lo cual desincentivaba el cambio a opciones de gestión superiores en la jerarquía de residuos. Frente a esta dinámica de mercado, poco pueden hacer los objetivos legales jurídicamente vinculantes, muestra de ello es el incumplimiento del objetivo comunitario vinculante del 50 por 100 de reciclado en 2020 (España apenas alcanzó el 34 por 100, con un sistema de cómputo cuando menos «generoso»). De todas formas, el éxito de los instrumentos económicos previstos en la ley, y especialmente su efecto impulsor del cambio, no está asegurado; va a depender del papel y la voluntad de los actores públicos y privados que intervengan en su definición y ejecución.

Es la primera norma de residuos con vocación transformadora, que permite atisbar, o al menos esperar, el surgimiento de un Derecho ambiental de la transición ecológica. Esta norma, junto con otros indicadores (p. ej., como el principio DNSH o la política

de productos sostenibles), parecen generar grietas en el molde, imperante hasta ahora, de un Derecho ambiental legitimador, no transformador, de un modelo de desarrollo insostenible.

Con todo, no es una norma de economía circular. Es más bien un paso en el camino hacia esa transición circular, más que un punto de llegada que aún se atisba lejano. Pese a ello, es justo indicar que la norma no pretende ser una ley de economía circular, sino, como indica su denominación, una norma de residuos con un nuevo espíritu, al menos iniciático, definido por la política de economía circular y su objetivo de gestión eficiente de recursos. Plantea así la importancia de poner el foco en las escalas superiores de la jerarquía de residuos, la prevención y la reutilización, aunque siendo consciente que esa «batalla» sólo se puede «ganar» desde el ámbito comunitario. No obstante, en esta dinámica de avance progresivo, nunca radical, que impone la necesaria composición de intereses sociales, su ambición principal se centra en el objetivo de escalar con determinación al escalón intermedio de la jerarquía de residuos, el reciclado de materiales.

¿Cabría esperar una mayor ambición? ¿Se ha alcanzado un equilibrio adecuado en el trabajo de composición de intereses realizada a nivel ministerial y parlamentario? ¿Responde la norma al nivel de ambición necesario, en atención a los riesgos sociales que plantea la gestión ineficiente de los recursos, que caracteriza la gestión de residuos? No tengo una respuesta definitiva a estas cuestiones, especialmente si tomo en consideración la dificultad de los procesos de composición de intereses que se están planteando en estas primeras normas ambientales con vocación transformadora (*vid.* también el proceso de aprobación del reglamento de envases), que generan elevadas tensiones económicas en los actores públicos y, especialmente, privados. Sí me gustaría indicar que el sector privado ya es plenamente consciente de este proceso de cambio del Derecho ambiental, y de la importancia de participar de modo formal, y especialmente informal, en estos procesos normativos, con el apoyo de un sólido conocimiento jurídico y técnico. El sector público y, especialmente, las entidades locales deberían adquirir conciencia, no lo han hecho, de la importancia de la participación directa, y con sólido conocimiento económico, jurídico y técnico, en los procesos (desde la fase de anteproyecto a, en su caso, la tramitación parlamentaria) de aprobación de normas en este nuevo contexto de la transición ecológica. En caso contrario, las entidades públicas, y en consecuencia los ciudadanos, seguirán teniendo menos peso en estos procesos normativos ambientales de composición de intereses sociales, asumiendo sobrecostes y responsabilidades que deberían progresivamente ser asumidos por otros actores (productores, consumidores).

Las directivas comunitarias y LRSCEC definen un nivel de ambición relevante. Además, la regulación de residuos comunitaria está sumida en un proceso continuo y sofisticado de mejora política y regulatoria. No obstante, los objetivos e instrumentos definidos por la normativa de residuos debe ser aplicado por las entidades locales, que viven en buena medida en una dimensión paralela; de modo que el nivel de ambición político-regulatorio, no se corresponde con las capacidades y recursos de las entidades locales.

El éxito de la LRSCEC en la gestión de residuos de competencia local dependerá de la concurrencia de una voluntad política decidida en ejecución de la norma, que está por acreditar a diferentes niveles, de modo que las entidades locales dispongan del conocimiento y los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de prevención, reutilización y reciclado. Asimismo, será fundamental que los productores de productos internalicen de modo adecuado sus obligaciones financieras de acuerdo con el régimen de responsabilidad ampliada del producto de la LRSCEC, descargando a las entidades públicas de costes en la gestión de residuos derivados de productos.

Con todo, el elemento fundamental en el cumplimiento de los objetivos locales de la LRSCEC nos remite a cuestiones extrajurídicas: el esperado surgimiento de una política municipal que no valore únicamente la gestión de los residuos como un mero riesgo electoral a minimizar —centrada sólo en evitar huelgas, mediante la «gestión política» de los servicios locales, en reducir las tasas municipales o en controlar el relato sobre la limpieza de las calles—, sino como una política pública prioritaria para transitar hacia una gestión eficiente de los recursos, que requiere de decisiones orientadas a la eficiencia ambiental y económica de los servicios locales de recogida y tratamiento. Sin impulso ciudadano suficiente para este cambio, esperemos que los instrumentos económicos —particularmente, el impuesto de vertido e incineración—, sirvan para recorren este camino. *This is the way.*

11. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F.: *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, INAP-BOE, Madrid, 1997.
- «Las tasas por eliminación de residuos urbanos y el principio quien contamina paga», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002.
- «Contratación pública y residuos», en RAZQUIN LIZARRAGA (coord.), *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- «La economía circular en el Derecho Ambiental», *Medio ambiente y Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 35, 2019.
- «La nueva regulación de los residuos: la Ley de Residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Blog CGAE*, 9 de junio de 2022.
- «Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos», *Anuario Aragonés de Gobierno Local de 2022*, 2023.
- BLASCO HEDO, E.: «La Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 123, mayo de 2022.
- DE LA VARGA PASTOR, A.: «La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851», en E. BLASCO HEDO (coord.), *Actualidad Jurídica Ambiental Núm. Especial 102/2, Dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo «VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)»*, CIEMAT, Madrid, 2020.
- FERNÁNDEZ DEGATTA SÁNCHEZ, D.: «Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular», *Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 2, 2022.

- FORTES MARTÍN, A., «La producción y posesión de residuos (arts. 20 a 22)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Cuadrar el círculo: el complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas», *InDret*, 3/2019, 2019.
- «Intervención pública y límites del mercado en la transición a la economía circular», en A. NOGUEIRA y X. VENCE (dirs.), *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.
- ORTEGA BERNARDO, J.: *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- «Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.
- PALOMAR OLMEDA, A., y DESCALZO GONZÁLEZ, A. (dirs.): *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Aranzadi, 2022.
- PATÓN GARCÍA, G., «Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, a la incineración y la co-incineración de residuos (arts. 83 a 97)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022.
- PERNAS GARCÍA, J. J.: «Compra pública circular: análisis de las barreras, posibilidades y límites del marco jurídico y organizativo actual y propuestas de mejora», en A. NOGUEIRA y X. VENCE (dirs.), *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.
- «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», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022.
- «Gestión contractual de servicios públicos locales de gestión de residuos e incidencia de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Anuario Práctico de Contratación Pública 2022* (en prensa).
- «Hacia una Derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular», *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, Aranzadi, 2023 (en prensa).
- PERNAS GARCÍA, J. J., y SÁNCHEZ, J. (dirs.): «Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.
- PUIG VENTOSA, I.: «Charging systems and PAYT experiences for waste management in Spain», *Waste Management*, núm. 28(12), 2008.
- PUIG VENTOSA, I., y CALAF FORN, M.: «Pago por generación de residuos: el caso de Argenton», *Residuos. La Revista Técnica del Medio Ambiente*, núm. 123, 2011.
- PUIG VENTOSA, I., y SASTRE SANZ, S.: «Las tasas de residuos en España», *Crónica Tributaria*, núm. 159, Instituto de Estudios Fiscales, 2016.
- REVUELTA PÉREZ, I., «Transposición del paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea mediante normas reglamentarias», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.

- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: «La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones», *Revista de Derecho vLex*, núm. 215, abril de 2022.
- «Previsiones para el ámbito local en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular», *Revista de Estudios Locales*, núm. 253, 2022.
- SALAMERO TEIXIDÓ, L.: «La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 21, 2022.
- SÁNCHEZ, J.: «La gestión de residuos específicos (biorresiduos, aceites usados y residuos de la construcción)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: *Administración local y gestión de residuos*, Cedecs, Barcelona, 2000.
- «¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la LRSAL», *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014.
- «El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46.
- «¿Residuos o recursos? El marco jurídico general de la transición hacia la economía circular», en I. AGIRREAZKUENAGA (coord.), *Política de residuos. Análisis jurídico desde Euskadi*, IVAP, Oñati, 2018.
- «Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, 2019.
- «Innovación normativa para la economía circular en leyes autonómicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55, 2020.
- «Principios de la política de residuos (arts. 7 a 11)», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.
- SANZ LARRUGA, F. J.: «Comentario al Título I de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos», en J. J. PERNAS GARCÍA y J. SÁNCHEZ (dirs.), *Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2022.
- VARELA, A. J., y DEVESA REY, R.: «Análisis de la nueva Ley de Residuos, 7/2022, de 8 de abril y sus implicaciones en la corresponsabilidad de la gestión de residuos en la industria textil», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 129, 2022.