

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de julio de 2023*

## **“LA EXIGENCIA DE UNA GESTIÓN EFICIENTE DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES EN EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA CIRCULAR”**

**“THE REQUIREMENT FOR EFFICIENT MANAGEMENT OF MUNICIPAL WASTE IN THE CONTEXT OF THE CIRCULAR ECONOMY STRATEGY”**

**Autora:** María Soledad Soriano Amores, Doctora en Derecho Administrativo, Universidad de Granada.

### **Resumen:**

El marco normativo diseñado por la estrategia de economía circular en materia de gestión de residuos obliga a las entidades locales a replantear buena parte de las tradicionales actuaciones llevadas a cabo en este ámbito competencial, especialmente por la regulación de distintos elementos reglados relativos a su vertiente económica. En este trabajo nos centramos en dos aspectos. El primero se sitúa en la redefinición de las competencias locales, en particular, la expresa delimitación del clásico servicio obligatorio de recogida, transporte y tratamiento de residuos a los definidos como domésticos y la complementariedad necesaria en la actual estrategia de las funciones relacionadas con la planificación o programación y la gestión de la información relativa a los residuos municipales. El segundo se dirige a la regulación dada de la vertiente económica en la gestión de los residuos municipales exigida a los distintos implicados y manifestada en la expresa imposición de gestionarlos con base en los fundamentos del principio de eficiencia (en su triple vertiente: medioambiental, económica y social), con especial relevancia de los denominados por la norma estatal como costes necesarios en la renovada regulación de la responsabilidad ampliada del productor.

### **Abstract:**

The regulatory framework designed by the circular economy strategy in the field of waste management forces local authorities to rethink many of the traditional actions carried out in this area of competence, especially for the regulation of various regulated elements related to its economic aspect. In this paper we focus on two aspects. The first is the redefinition of local competences, in particular, the express delimitation of the classic obligatory service of collection, transport

and treatment of waste to those defined as domestic and the necessary complementarity in the current strategy of the functions related to the planning or programming and the management of information related to municipal waste. The second is aimed at the regulation of the economic aspect in the management of municipal waste required of the different parties involved and manifested in the express imposition of managing them on the basis of the fundamentals of the principle of efficiency (in its triple aspect: environmental, economic and social), with special relevance of those called by the state regulation as necessary costs in the renewed regulation of the extended responsibility of the producer.

**Palabras clave:** Competencias locales. Eficiencia. Gestión de residuos domésticos y municipales.

**Keywords:** Local competences. Efficiency. Domestic and municipal waste Management.

### Índice:

1. Introducción
2. Redefinición de las competencias de las entidades locales en materia de residuos municipales
  - 2.1. El servicio público obligatorio de gestión de residuos domiciliarios
  - 2.2. Las funciones locales de planificación y gestión de la información relacionada con la gestión de los residuos municipales
3. La eficiencia en la gestión de residuos municipales: costes necesarios en la Responsabilidad Ampliada del Productor
4. Conclusiones
5. Bibliografía

### Index:

1. Introduction
2. Redefinition of the competences of the local Entities in the area of municipal waste
  - 2.1 The mandatory public service for household waste management
  - 2.2. The local functions of planning and management of information related to municipal waste management

3. **Efficiency in municipal waste management: necessary costs in the Extended Producer Responsibility**
4. **Conclusions**
5. **Bibliography**

## 1. INTRODUCCIÓN

El nuevo texto legal que se aprueba, como ha sucedido con anteriores reformas legislativas, incorpora a nuestro Ordenamiento jurídico el paquete de medidas adoptadas por la Unión Europea con el objetivo de impulsar la renovada estrategia de la economía circular. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (en adelante LRSCEC), incorpora la directiva aprobada en 2018, con las modificaciones que ésta introduce en la Directiva Marco de residuos. Como la norma se encarga de señalar en su preámbulo se pretende revisar y clarificar ciertos aspectos de la Ley 22/2011, de 28 de julio, a la luz de la experiencia adquirida durante los años de su aplicación y avanzar en los objetivos de la estrategia de economía circular<sup>1</sup>. Por ello, sigue idéntico esquema normativo, en realidad, esta norma no implica un cambio trascendental, pero sí introduce matizaciones y explicita determinados aspectos relevantes, mediante el reforzamiento de algunas de las previsiones de su predecesora y cierto incremento de las garantías de protección hacia los ciudadanos, como receptores y financiadores últimos de las distintas actuaciones relacionadas con la gestión de los residuos, en el marco de la ahora denominada estrategia de económica circular<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El reto principal que se plantea en el ámbito de los residuos es lograr la efectiva aplicación de la jerarquía de residuos y conseguir que la pirámide se invierta, haciendo desaparecer el último eslabón o, por lo menos se vea reducido a la mínima expresión, esto es el vertido e incluso la incineración. Vid. DE LA VEGA PASTOR, Aitana. [La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva \(UE\) 2018/851](#). En BLASCO HEDO, Eva (Coord.). *Actualidad jurídica ambiental*, número especial 102/2, junio 2020, CIEMAT, pp. 175-203.

<sup>2</sup> La economía circular ha estado presente en la política y en la normativa de residuos desde su origen. Suele realizarse la trascendencia de la economía circular señalando que va mucho más allá del sector de los residuos. No debe olvidarse, sin embargo, que el sector de los residuos no se ha centrado exclusivamente en los residuos. Siempre ha tenido presente que sus objetivos no podían lograrse desde la gestión de los residuos. Es cierto que la mayor densidad normativa se concentró en la planificación y el control de la gestión de residuos. Pero siempre ha incorporado medidas previas a la gestión de residuos, para lograr la reducción de residuos y su valoración. A pesar de que ninguna de las recientes disposiciones ha dejado de aludir a la economía circular como guía, objetivo y fundamentación de las mismas, bien se puede considerar como una nueva forma de enunciar contenidos ya establecidos desde hace tiempo en el ámbito legislativo de los residuos. Más bien, cabe entender que ha venido a reforzar el principio de jerarquía de residuos, en tanto las reformas normativas en este ámbito se han limitado a renovar o reformular algunos problemas clásicos

En la ruta seguida por las normas en general y ésta en particular hacia a la sostenibilidad (medioambiental, social y económica), uno de los elementos fundamentales se encuentra en lo que la comunicación de la Comisión (COM(2015) 614 final, 2) denomina como la transición a una economía más circular, en la cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos, como contribución esencial a los esfuerzos de la UE encaminados a lograr una economía sostenible o eficiente en el uso de los recursos y competitiva<sup>3</sup>.

El papel de las entidades locales en la estrategia de la circularidad tiene particular importancia, en tanto son la Administración más cercana a los ciudadanos y su actuación puede influir decisivamente en su concienciación medioambiental, como usuarios últimos de los productos puestos en el mercado<sup>4</sup>. Como se ha

---

de la normativa de residuos. Ahora bien, la economía circular no se limita a reforzar y potenciar los objetivos de la jerarquía de residuos. Su foco de atención es más amplio. La jerarquía de residuos se ha inspirado en las 3 R (reducir, reciclar, reutilizar). La economía circular va más allá y extiende los fines a las políticas ambientales a las 5 R, incorporando los objetivos de recuperación (de productos averiados) y de la recuperación (volver a poner en servicio productos que están averiados para el mismo o para un uso distinto al original). Vid. ALENZA GARCÍA, José Francisco. La dimensión jurídica del paradigma de la economía circular. En NOGUEIRA, Alba y VENCE, Xavier. (Dir.) *Redondear la economía circular. Del Discurso oficial a las políticas necesarias*. Navarra, Aranzadi, 2021, pp. 65-95.

<sup>3</sup> En esta Comunicación también se señala que los agentes económicos, tales como las empresas y los consumidores, son fundamentales para impulsar este proceso. Las autoridades nacionales, regionales y locales están llevando a cabo la transición, pero la UE también tiene un papel fundamental que desempeñar en su apoyo. El objetivo es garantizar que se disponga del marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el mercado único, y transmitir señales claras a los operadores económicos y a la sociedad en general sobre el camino que ha de seguirse respecto de los objetivos de residuos a largo plazo. Disponible en [internet](#).

<sup>4</sup> La gestión de los residuos municipales es un referente para conocer cómo se gestionan los residuos en un Estado, aun cuando las cantidades no son significativas en el cómputo global de los residuos generados, incluyendo todas las tipologías. Como se afirma en la última modificación comunitaria de la normativa sobre residuos, la dificultad de la gestión de los residuos municipales es consecuencia de la diversidad y complejidad de su composición, su proximidad directa al ciudadano, su visibilidad, y su repercusión en el medio ambiente y la salud humana. Esta complejidad se traduce en que aquellos Estados que gestionan adecuadamente sus residuos municipales, mejoran en la gestión de todos los residuos y además también alcanzan mayores cuotas de reciclado. Por ello, y para la adecuada gestión de estos residuos, desde las instituciones comunitarias se apuesta por un régimen eficiente de recogida, un sistema eficaz de clasificación de residuos y una trazabilidad adecuada de los flujos de residuos, el compromiso activo de los ciudadanos y las empresas, unas infraestructuras adaptadas a la composición específica de los residuos y un sistema de financiación elaborado. Vid. ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios. Administración local

avanzado, la LRSCEC redefine y refuerza algunas de las previsiones de su predecesora, entre ellas se encuentra la atribución de competencias a las entidades locales, como la clarificación y delimitación del servicio obligatorio de recogida, transporte y tratamiento de los residuos (refiriéndolo exclusivamente a los domésticos), la obligatoriedad de llevar a cabo una planificación o programación de los residuos municipales, así como la necesidad de gestionar y comunicar la información relacionada con las distintas actuaciones llevadas a cabo en cada una de las fracciones de residuos generadas, junto a las tradicionales habilitaciones conferidas con la finalidad de garantizar la consecución de los objetivos marcados. Así, la gestión de los residuos municipales se erige en uno de los eslabones de la cadena que obliga a reconducir algunas de las tradicionales inercias generadas en este ámbito de actuación y garantizar una gestión municipal eficiente.

La inclusión y regulación del principio constitucional de eficiencia en distintas normas administrativas forma parte de la mejora regulatoria de los últimos años, como en otras normas, en la LRSCEC se desarrollan e imponen sus fundamentos<sup>5</sup>. En el ámbito de la gestión de los residuos se aprecia con mayor nitidez la triple acepción de este principio: medioambiental, económica y social, con la finalidad de alcanzar los objetivos marcados dedicando los recursos necesarios, ni más ni menos, en todo el ciclo de vida del producto. En este contexto de gestionar con eficiencia se plantea la transición del concepto de residuo al concepto de recurso, con la inexcusable finalidad de ampliar la duración del ciclo de vida de los productos<sup>6</sup>.

---

y residuos: desafíos ambientales y energéticos. *Revista Administrativa de la Abogacía*, núm. 1, 2018, pp. 21-34.

<sup>5</sup> Los principios de la mejora regulatoria se desarrollaron en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Sobre esta regulación se ha afirmado que la proclamación de los principios de buena regulación en la Ley 39/2015 no puede ser un *brindis al sol*, sino que ha de producir consecuencias jurídicas concretas que, fundamentalmente, deben proyectarse sobre el control jurisdiccional de la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. De lo contrario, las exigencias de la buena regulación quedarán frustradas. En este sentido MORA RUIZ, Manuela. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GONZALBEZ PEQUEÑO, Humberto. (Dir.). *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*. Madrid, El consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, pp. 513-565.

<sup>6</sup> El ciclo de vida es otro de los conceptos que también se va incorporando a las normas administrativas, como la Ley de Contratos del Sector Público. En concreto, el artículo 145 establece que se puedan incluir los costes del ciclo de vida entre los criterios de adjudicación de una licitación y dicta que este debe ser la forma preferente para determinar cuál es la mejor relación coste-eficacia entre las ofertas presentadas. Más claramente se refleja en el artículo 148.4, cuyo tenor literal es “4. Los órganos de contratación calcularán los costes a que se refieren los apartados primero y segundo del artículo 145 atendiendo, preferentemente, al coste del ciclo de vida.” Esta redacción revela el espíritu de la norma, que pretende incorporar un análisis más profundo

## **2. REDEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE RESIDUOS MUNICIPALES**

Entre las relativas novedades de la LRSCEC se encuentran la redefinición del ámbito competencial de las entidades locales, en el marco de la estrategia de circularidad y lo abordamos en dos bloques: El primero se centra en la concreción del servicio público obligatorio de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos. El segundo tiene como novedad en esta norma el convertir en obligatoria la planificación o programación de la gestión de los residuos municipales; también, distintas actuaciones relacionadas con la información relativa a las obligaciones impuestas a esta tipología de residuos y, como derivada, la importancia de las funciones de control e inspección en todo ámbito de actuación pública. También, las tradicionales habilitaciones conferidas a las Administraciones y dirigidas a dotarles de los elementos necesarios para garantizar los fines pretendidos por la norma.

### **2.1. El servicio público obligatorio de gestión de residuos domésticos**

El artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) establece un listado de materias sobre las que los municipios ejercerán en todo caso como competencias propias, en los términos establecidos por la legislación estatal y autonómica.

Entre ellas, la letra b) del citado artículo se refiere al medio ambiente urbano en general y detalla algunas actuaciones concretas como la gestión de los residuos. En directa conexión con esta materia se encuentran los servicios públicos de prestación obligatoria determinados en el artículo 26.1 de la LBRL, como la recogida, transporte y tratamiento de los residuos de su competencia. Además, para este servicio público se contempla, en el artículo 85.3 de la LBRL, la tradicional reserva de servicios públicos<sup>7</sup>. Una reserva que, tras la aprobación

---

antes de asignar la adjudicación solo por el precio, analizando las repercusiones que tendrá cada oferta y no sólo en términos económicos.

<sup>7</sup> Entre los múltiples trabajos relacionados con los servicios públicos locales puede verse, DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo. Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *REALA nueva época*, núm. 2, julio-diciembre, 2014. En este artículo se razona que si se concluye que son servicios públicos locales los servicios cuya titularidad es otorgada por la ley a las entidades locales, se comprueba que esta afirmación es insuficiente, pero nos permite trazar una primera línea divisoria: no todas las actividades sobre las que las entidades locales tienen competencias son servicios públicos en sentido estricto. En efecto,

de la LRSCEC, se circunscribe a los residuos domésticos, en la línea definida por Ley 22/2011.

La letra a) del artículo 12.5 de la LRSCEC determina específicamente que las entidades locales deben prestar el servicio público de recogida, transporte y tratamiento de residuos y alcanza a los definidos como domésticos, como en otros aspectos de esta norma, aclara y matiza la regulación realizada de forma más laxa en su predecesora. La Ley 22/2011 establecía para este servicio público la gestión de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios.

También posibilitaba a los productores o poseedores de residuos no domésticos su entrega voluntaria al sistema público de gestión de residuos establecido. Con aquella regulación se apuntaba la línea de actuación a las entidades locales respecto de la tradicional concepción de este servicio público<sup>8</sup>.

De la posibilidad prevista en la Ley 22/2011, derogada por la LRSCEC, se pasa a configurar como servicio público obligatorio local la recogida, transporte y

---

una cosa es la titularidad sobre un servicio y otra es la competencia sobre una materia. La diferencia entre titularidad y competencia, por un lado, explica que distintas Administraciones territoriales ejerzan competencias sobre determinados servicios públicos y que sólo una de ellas sea su titular o propietaria. Cierta claridad sobre esta problemática se aportaba su trabajo previo: La gestión de servicios públicos locales. *Revista de Administración Pública*, núm. 165, septiembre-diciembre, 2004. También son de interés los trabajos de ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de derecho administrativo*. Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 433. MORELL OCAÑA, Luis. *Curso de derecho administrativo. T. II, La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional*. Madrid. Universidad Complutense, 2002, pp. 880 y ss. GIMENO FELIÚ, José María. Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas. *Revista de Administración Pública*. núm. 135. Septiembre-diciembre, 1994, pp. 173 y ss.

<sup>8</sup> La Ley 22/2011 vino a redefinir tanto los tradicionales “residuos urbanos” como la obligación establecida en las normas vigentes hasta ese momento que obligaban a su entrega a las entidades locales. El artículo 20.1 de la Ley 10/1998 prescribía “*Los poseedores de residuos urbanos estarán obligados a entregarlos a las entidades locales, para su reciclado, valorización o eliminación, en las condiciones en que determinen las respectivas ordenanzas*”. Y, el artículo 3. letra b) definía los residuos urbanos o municipales, como “*los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como todos aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades. Tendrán también la consideración de residuos urbanos los siguientes: Residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas. Animales domésticos muertos, así como muebles, enseres y vehículos abandonados. Residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria*”. Sobre los cambios normativos introducidos por la Ley 22/2011 en la regulación de la gestión de las distintas categorías de residuos puede verse, entre otros, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados. En BLASCO HEDO, Eva. (Dir.) y MUÑOZ REDONDO, Blanca (Coord.). *La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. Madrid. CIEMAT, 2013, pp. 29-48.

tratamiento *sólo* de los residuos domésticos generados en los hogares, no así los residuos comerciales o los residuos asimilables a domésticos generados en la industria<sup>9</sup>. Para estos dos flujos de residuos, el productor puede optar por gestionarlos por sí mismo acreditando una correcta gestión ante la respectiva entidad local o bien acogerse a un sistema público de gestión de residuos cuando exista, en los términos previstos en las respectivas ordenanzas. Este cambio se detalla y desarrolla en el apartado a) del artículo 12.5 de la LRSCEC, en concreto establece:

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

Así, el marco general de gestión de los residuos municipales se conjuga desde una triple perspectiva; de un lado nos encontramos con la delimitación del servicio público obligatorio referido exclusivamente a residuos domésticos; de otro, se hace referencia a las renovadas obligaciones de la conocida Responsabilidad Ampliada del Productor y, finalmente se realiza una primera referencia a la planificación realizada por otras Administraciones, como factor

---

<sup>9</sup> Con la Ley 22/2011 se consolidó un sistema de gestión de residuos consistente en que junto con el servicio público local de gestión de residuos se encuentra un modelo de gestión privada, que es en el que los sujetos encargados de la gestión son empresarios privados, cuyo título habilitante (en caso de que resulte necesario) es una autorización administrativa o una declaración responsable. Normalmente este modelo de gestión es el que se encarga de la gestión de residuos peligrosos, que fueron sustraídos de la competencia de los ayuntamientos (con la ley 20/1986, de residuos peligrosos) pasando a ser gestionados por el mercado, en un sistema de libertad de empresa. Hay que tener en cuenta que este tipo de residuos tienen una regulación específica. Junto a estos dos modelos, habría un tercer sistema de gestión de residuos, que es el que se configura para satisfacer el principio de responsabilidad ampliada del productor, y en el que se articula la centralización de la contratación a gestores de residuos, a través de monopolios privados en los que se aglutinan los empresarios responsables de la puesta en el mercado de determinado tipo de productos (envases ligeros, vidrio, aceites usados) que con su uso se convierten en residuos. Vid. ORTEGA BERNARDO, Julia. Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022, de residuos (arts. 12 y 13). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Zaragoza. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 97-138.

clave, a nuestro modo de ver, al abordar la programación o planificación de la gestión de los residuos municipales.

El marco general de actuación en materia de residuos se determinó con la trasposición de la Directiva marco mediante la Ley 22/2011 y, por ello mismo, el apartado at) del artículo 2 de la LRSCEC repite idéntica definición para los residuos domésticos

*“residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los similares en composición y cantidad a los anteriores generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria.*

*Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los hogares de, entre otros, aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, textil, pilas, acumuladores, muebles, enseres y colchones, así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.*

*Tendrán la consideración de residuos domésticos, los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados”.*

La reordenación de las competencias locales exige diferenciar de forma nítidamente entre residuos domésticos y residuos municipales. A tal finalidad, el apartado av) del artículo 2 lleva a cabo, en primer término, una definición de los residuos municipales y excluye específicamente ciertas tipologías:

*1. Los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada de origen doméstico, incluidos papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles, envases, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, residuos peligrosos del hogar y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles,*

*2. los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada procedentes de otras fuentes, cuando esos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico.*

*Los residuos municipales no comprenden los residuos procedentes de la producción, la agricultura, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, los vehículos al final de su vida útil ni los residuos de construcción y demolición”.*

Y, añada un párrafo más, particularmente significativo, en tanto viene a aclarar la finalidad de diferenciar entre los domésticos y los municipales

*“a los efectos de determinar el ámbito de aplicación de los objetivos en materia de preparación para la reutilización y de reciclado y sus normas de cálculo establecidos en esta ley y se entiende sin perjuicio de la **distribución de responsabilidades** para la gestión de residuos entre los agentes públicos y privados a la luz de la distribución de competencias establecida en el artículo 12.5”.*

De este modo, el legislador estatal se cuida de matizar que únicamente son residuos domésticos los generados en los hogares (originados por las actividades domésticas), entendidas en sentido amplio, como se puede inferir de la tipología de residuos incluidos en esta categoría y sólo son estos residuos los que las entidades locales tienen el deber de recoger, transportar y tratar. También se mantienen las definiciones dadas para los flujos de residuos que salen del servicio obligatorio (los generados en comercios e industria asimilables a los domésticos). Las obligaciones de los productores o poseedores de los residuos comerciales o industriales no peligrosos son similares a la de los productores o poseedores de residuos domésticos, aunque no por entero igual. Similares por lo que se refiere a la obligación de separar en origen de conformidad con las obligaciones establecidas en el artículo 25 LRSCEC. Pero no igual porque aquí ya no hay una entrega obligatoria de los residuos sino, por contra, el productor o poseedor de residuos no peligrosos deben gestionarlos por sí mismos y acreditar documentalmente su correcta gestión ante la entidad local, salvo que el productor o poseedor de residuos no peligrosos se acoja al sistema público de gestión de los mismos, caso de existir, conforme dispongan las ordenanzas municipales<sup>10</sup>.

La distinción realizada por el legislador estatal en función de los poseedores de los residuos no es baladí y su relevancia radica en los efectos producidos sobre el régimen competencial de las entidades locales y la concepción del tradicional servicio obligatorio de recogida de residuos.

Así, la LRSCEC viene a aportar mayor claridad normativa y los residuos no generados en los hogares se podrán incorporar al sistema de gestión de residuos local, pero en general, tendrá carácter voluntario y serán las entidades locales quienes deberán establecer las condiciones específicas de su incorporación en su respectiva Ordenanza. En todo caso, la eventual regulación de entrega al sistema público de gestión de residuos *sólo* puede llevarse a cabo mediante la motivación específica exigida por la norma: por razones de mayor eficiencia y eficacia (económica y ambiental) del sistema público de gestión de residuos.

La motivación de la vertiente económica de las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones en general y las locales en particular se ha convertido en una obligación ineludible en la aprobación de las normas reglamentarias<sup>11</sup>. La

---

<sup>10</sup> Vid. FORTES MARTÍN, Antonio. La producción y posesión de residuos (arts. 20 a 22). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Zaragoza. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 216-248.

<sup>11</sup> Un ejemplo muy reciente lo encontramos en la Sentencia del TSJAS de 31 de enero de 2023 (recurso 535/2021) en que se anula una Ordenanza local relativa a la regulación de las

obligación general de motivar la vertiente económica en la aprobación de una Ordenanza se refuerza en este ámbito de actuación con la específica exigencia de motivar la eficiencia en el sistema público de gestión de residuos. Como decimos, esta obligación no debería generar ninguna actuación diferente para las entidades locales. Además, en el ámbito concreto de la gestión de los residuos municipales ya se estableció tal obligación en la Ley 22/2011, sin dejar de lado las previsiones de la LBRL, tras la modificación llevada a cabo por Ley 27/2013. Esta norma incorporó distintos elementos reglados relacionados con este principio, en directa relación con la prestación de los servicios públicos locales se encuentra el imperativo presente en el artículo 85.2

*“la forma de gestión de los servicios públicos locales debe ser la más eficiente y sostenible”.*

Por tanto, el servicio público de gestión de residuos ya debería ser gestionado de acuerdo con los fundamentos de este principio<sup>12</sup>.

En definitiva, las matizaciones y aclaraciones llevadas a cabo por la LRSCEC suponen un reto para los distintos implicados en la gestión de los residuos. Las entidades locales están obligadas no sólo a reconfigurar el servicio público de recogida, transporte y tratamiento a los residuos (entre otras razones por la especificación de las fracciones de residuos incluidas en los denominados residuos domésticos) sino a ejercer las funciones ahora obligatorias y relacionadas con la planificación o programación y gestionar la información relativa a los residuos municipales. En consecuencia, deben abordar la planificación, regulación y prestación de este servicio público en el marco de la estrategia de economía circular, en la que la regulación de la vertiente económica se ve reforzada.

---

zonas de bajas emisiones, por incumplir con la obligación de incorporar la memoria económica exigida para la aprobación de normas reglamentarias. En esta sentencia se cita la STS de 7 de mayo de 2018 (recurso 892/2016), en la que se expresaba que *“la incorporación de una memoria económica durante el procedimiento de elaboración de una norma reglamentaria en la que se describa y analice el impacto económico que tendrá la aprobación y posterior aplicación de aquélla constituye una exigencia elemental que, como tal, ha venido siendo plasmada en la legislación estatal y reconocida por la jurisprudencia que la interpreta”*.

<sup>12</sup> Vid. SORIANO AMORES, María Soledad. La forma de gestión de los servicios públicos locales más eficiente. *Revista Andaluza de Administración Pública*. núm. 111, septiembre-diciembre. 2021, pp. 69-101.

## 2.2. Las funciones locales de planificación y gestión de la información relacionada con la gestión de los residuos municipales

La consecución de los objetivos marcados en la estrategia de economía circular obliga a planificar las actuaciones necesarias para alcanzarlos, así como gestionar la información relativa a los avances producidos en las líneas de actuación definidas por las normas reguladoras<sup>13</sup>. Por ello mismo, la LRSCEC refuerza la regulación de estos aspectos en los distintos niveles de las Administraciones y se atribuye por primera vez a las entidades locales funciones obligatorias al respecto, en concreto, las letras b) y c) del artículo 12.5 establecen:

- b) Corresponde a las entidades locales aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos.*
- c) Recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, en particular la información relativa a los **modelos de recogida**, a los **instrumentos de gestión**, a las **cantidades** recogidas y tratadas, especificando el **destino** de cada fracción, incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por la entidad local.*

Estas dos funciones específicamente atribuidas a las entidades locales alcanzan a los residuos generados en su término municipal (residuos municipales), en tanto se relacionan con la finalidad de proyectar las actuaciones necesarias para garantizar una gestión de los residuos en el marco de la estrategia de economía circular, así como comprobar los avances en la consecución de los objetivos establecidos y las líneas de actuación definidas en los planes desarrollados por las distintas Administraciones, también las locales. Precisamente, por la importancia de estas dos actuaciones en la estrategia establecida, se pasa de la

---

<sup>13</sup> La nueva ley da un paso importante, quizás decisivo, en la configuración de la prevención, no sólo como uno de los principios rectores, sino como un conjunto de obligaciones positivas, consagrando así la máxima de que “el mejor residuo es aquel que no se genera”. Las entidades locales deben dar ese paso adelante e incluir en sus planes de residuos y ordenanzas medidas de prevención, entre las que específicamente incluye la LRSCEC se encuentra la de frenar la generación de basura dispersa en el medio marino y, por ejemplo, posibilita a los Ayuntamientos a “regular las limitaciones de liberar globos de forma intencionada y de fumar en las playas” (artículo 18.1.l)). Vid. SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Zaragoza. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 181-216.

habilitación que tenían las entidades locales en este sentido en la Ley 22/2011 a una expresa obligación. Los planes o programas de gestión de residuos elaborados por las entidades locales se han de confeccionar con base en los específicos objetivos, plazos y condicionantes marcados por la LRSCEC, las normas autonómicas, así como los planes nacionales y autonómicos<sup>14</sup>.

En correlación con las funciones locales determinadas por la norma estatal también se contemplan algunas referencias específicas en otros apartados de la norma, como el “Anexo VII. Contenido de los planes autonómicos de gestión de residuos”. En este anexo se encuentran algunos aspectos con especial incidencia en el ámbito local, por ejemplo, el punto 1, letra c) determina la necesidad de

*“una evaluación de la necesidad de cierre de instalaciones de residuos existentes y de la necesidad de infraestructuras adicionales de instalaciones de residuos, con arreglo al artículo 9. Asimismo, incluirán una evaluación de las inversiones y otros medios financieros necesarios para satisfacer esas necesidades, en particular para las autoridades locales”.*

Entre los condicionantes introducidos para el desarrollo de infraestructuras se encuentra la proximidad a la generación de los residuos. También la letra h) exige realizar una previsión de

*“medidas para combatir y prevenir todas las formas de basura dispersa y para limpiar todos los tipos de basura dispersa”.*

Esta acotación tiene particular relevancia para las entidades locales, porque nos encontramos ante una problemática tradicionalmente asociada a los servicios de limpieza municipales y ahora debe abordarse en el marco de los planes de gestión de residuos locales.

En la elaboración de los planes o programas de gestión de residuos a elaborar por las entidades locales tienen un papel clave los objetivos y plazos generales

---

<sup>14</sup> La planificación o programación se erige en ese instrumento de la actividad administrativa especialmente apropiado y de gran utilidad, como elemento preventivo para la gestión ambiental en general y la de residuos en particular. Este instrumento debe tratar de anticiparse a los posibles problemas que se pueden plantear en la gestión de los residuos en el medio plazo y, lo que es fundamental, que las Administraciones cumplan con los objetivos marcados. Vid. SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Comentario al Título I de la Ley de Residuos y Suelos contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos (arts. 14 a 16). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Zaragoza. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 139-180.

establecidos en la norma estatal para la gestión de los residuos municipales (artículos 24 a 27)<sup>15</sup>.

El segundo apartado del artículo 25 se ocupa de determinar las fracciones de residuos de competencia local (residuos municipales) que han recogerse separadamente en orden a su valorización. Para ello, el precepto ordena distintas cuestiones. La fundamental se encuentra en la especificación de cada una de las fracciones de residuos que deben recogerse de forma separada y la fecha límite de aplicación, en concreto:

- a) *El papel, los metales, el plástico y el vidrio,*
- b) *los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario,*
- c) *los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024,*
- d) *los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024,*
- e) *los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local,*
- f) *los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024, y*
- g) *otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente*<sup>16</sup>.

En la línea regulatoria marcada de dar relevancia propia a la vertiente económica en esta actuación, también incluye la expresa referencia a

*“priorizar los modelos de recogida más eficientes, como el puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares”*

---

<sup>15</sup> Para la consecución de los fines pretendidos por la norma estatal, además de la regulación, de la planificación o de otras técnicas administrativas, es necesario el control administrativo en las actividades de producción y gestión de residuos de manera que esta tradicional actividad administrativa de limitación o control coadyuve a la consecución de los ambiciosos objetivos marcados. Vid. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El ¿nuevo? régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos (arts. 33 a 36 LRSCEC). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Zaragoza. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 345-386.

<sup>16</sup> En la norma se detallan otras obligaciones relacionadas con determinadas fracciones de residuos, como la establecida en el artículo 30.2 respecto de los residuos de construcción (recordemos que forman parte de los residuos domésticos los generados en los hogares) “A partir del 1 de julio de 2022, los residuos de la construcción y demolición no peligrosos deberán ser clasificados en, al menos, las siguientes fracciones: madera, fracciones de minerales (bormigón, ladrillos, azulejos, cerámica y piedra), metales, vidrio, plástico y yeso. Asimismo, se clasificarán aquellos elementos susceptibles de ser reutilizados tales como tejas, sanitarios o elementos estructurales. Esta clasificación se realizará de forma preferente en el lugar de generación de los residuos y sin perjuicio del resto de residuos que ya tienen establecida una recogida separada obligatoria”.

Como se ha avanzado, la LRSCEC establece las mismas obligaciones para todos los residuos municipales, aunque se encarga de insistir en la diferenciación entre la recogida de residuos domésticos y la recogida de residuos municipales. Así, el apartado tercero especifica:

*“en el caso de los residuos comerciales no gestionados por la entidad local, o de los residuos industriales, será también obligatoria la separación en origen y posterior recogida separada de las fracciones de residuos mencionados en el apartado anterior en los mismos plazos señalados, a excepción del aceite de cocina usado para el que será obligatoria su recogida separada a partir del 30 de junio de 2022. En el caso de biorresiduos comerciales e industriales, tanto gestionados por las entidades locales como de forma directa por gestores autorizados, los productores de estos biorresiduos deberán separarlos en origen sin que se produzca la mezcla con otros residuos para su correcto reciclado, antes del 30 de junio de 2022”.*

De este modo, las entidades locales están obligadas a planificar y garantizar la recogida separada de residuos municipales. Para realzar la importancia de cumplir con las obligaciones normativas, la LRSCEC incorpora ciertos instrumentos para garantizar la consecución de los objetivos previstos, entre los que menciona la obligación de

*“establecer mecanismos de control, mediante caracterizaciones periódicas y reducción de impropios para cada flujo de recogida separada” (artículo 25.4).*

En la estrategia marcada, tanto la Ley 22/2011 como la LRSCEC, dota a las entidades locales de otras habilitaciones dirigidas a garantizar la eficiencia en la gestión de los residuos municipales en la letra e) del artículo 12.5, por ejemplo:

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

En el mismo sentido y bajo el paraguas del mismo principio de actuación, también podrán

*“a través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados”.*

Así, la gestión de los residuos de competencia local (residuos municipales) no difiere sustancialmente respecto de la regulación realizada por la Ley 22/2011, simplemente, la experiencia demuestra que algunas de las prescripciones incorporadas a la LRSCEC como obligatorias eran posibilidades normativas en la norma derogada, pero al no haber alcanzado los objetivos marcados ni los efectos pretendidos, se lleva a cabo un desarrollo más pormenorizado de las funciones locales<sup>17</sup>.

En la planificación a realizar se ha de partir de una evaluación de lo realizado en esta materia y determinar las mejoras necesarias para adecuarse a la renovada estrategia de economía circular y, como cualquier actuación pública o privada destinada al cumplimiento de unos objetivos concretos, la información es elemento clave. A pesar de contar con una norma al respecto, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, nos encontramos ante uno de los aspectos más olvidados en las políticas medioambientales en general y en la gestión de los residuos en particular<sup>18</sup>.

Como bien se ha señalado, es realmente complicado, cuando no imposible, disponer de datos públicos, oficiales, desarrollados con metodologías comparables y fiables, que permitan determinar el estado de la cuestión y evaluar los resultados de las políticas públicas en la materia. Así, bien se puede afirmar que la gestión de los residuos es uno de los ámbitos de las políticas ambientales con menor nivel de transparencia efectiva, por estas carencias

---

<sup>17</sup> Un estudio de interés se realizó mediante el análisis de una muestra amplia de ordenanzas y planes locales sobre gestión de residuos sobre tres cuestiones: la categorización y gestión local de los residuos (en particular, los residuos industriales, sanitarios, de envases y de construcción y demolición); la regulación y el alcance de las ordenanzas locales; y, los requerimientos sobre la gestión local de residuos derivados del Derecho europeo. Vid. MENÉNDEZ REXACH Ángel y ORTEGA BERNARDO, Julia. Problemática actual de la regulación de los residuos en el ámbito local. En MENÉNDEZ REXACH Ángel y ORTEGA BERNARDO, Julia (Dir.). *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2011, pp. 237-282.

<sup>18</sup> El deficiente nivel de la información disponible en materia de residuos limita avanzar hacia una economía circular. Los intentos de la nueva ley para paliar esta situación se plasman en el desarrollo de cinco instrumentos esenciales de información: el registro de producción y gestión de residuos (artículo 63), los archivos cronológicos que deben mantener actualizados los gestores de residuos (artículo 64), las memorias anuales que deben enviar las entidades o empresas registradas y la información que deben proporcionar las distintas administraciones involucradas (artículo 65) y el Sistema electrónico de Información de Residuos (artículo 66). Vid. PUENTES COCIÑA, Beltrán. Los instrumentos y las obligaciones de información en la nueva Ley de residuos (arts. 63 a 66). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Zaragoza. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 525-538.

referidas a la disponibilidad, calidad y carácter oficial de la información. Las medidas metodológicas adoptadas a nivel comunitario, tendentes a adoptar métodos de cálculo uniformes de cumplimiento de objetivos, y las previsiones de la Ley (como la referida a las entidades locales) suponen, por las obligaciones de información para los diferentes agentes de la gestión de los residuos, un cambio en este panorama, que debe aplicarse a la mayor brevedad y cuyo efecto, en términos de mejora cualitativa y cuantitativa de la información disponible, podremos evaluar en los próximos años<sup>19</sup>.

La trascendencia de contar con información fiable sobre la gestión de los residuos en general y los municipales en particular se encuentra en otros mandatos dirigidos a los responsables públicos en la LRSCEC, por ejemplo, el artículo 65.2 determina que

*“las comunidades autónomas, con la colaboración de las entidades locales, mantendrán actualizada la información sobre la gestión de los residuos en su ámbito competencial, en particular para los residuos de competencia local. Dicha información debe incluir las 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 o eliminación de los residuos salientes. Para realizar estas caracterizaciones se podrán establecer directrices armonizadas sobre las mismas. Para el caso de los residuos de competencia local, estas deberán remitir anualmente a la comunidad autónoma un informe sobre la gestión de estos residuos, cuyo contenido será determinado por las comunidades autónoma”.*

En suma, las entidades locales tienen un papel clave en la estrategia de economía circular, para ello se erigen en elementos vertebradores tanto planificar adecuadamente como gestionar la información sobre los avances producidos en la mejora de la gestión de los residuos municipales<sup>20</sup>. Estas Administraciones deben mostrar, finalmente, su capacidad para asumir lo que puede considerarse una gestión cualificada de los residuos, en relación con las competencias atribuidas por la LRSCEC. Sin duda, ello plantea la necesidad de colaboración intensa en el cumplimiento de las previsiones de la norma entre las distintas

---

<sup>19</sup> Vid. PERNAS GARCÍA, Juan José. 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 (artículos 37 a 54, y 60). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Zaragoza. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 405.

<sup>20</sup> Como se comprobó y mostró en el informe elaborado para el CONAMA 2021, “Gestión de residuos municipales. La opinión de los técnicos. Análisis del sondeo sobre la gestión de residuos municipales”, al decir que “un porcentaje elevado de municipios tienen una falta tanto de planificación en materia de residuos como en la recopilación de información y comunicación a otras Administraciones y ciudadanos”.

Administraciones, especialmente entre municipios, entidades supramunicipales y comunidades autónomas<sup>21</sup>.

En esta andadura de la gestión de los residuos se encuentra otro actor fundamental: los Sistemas de Responsabilidad Ampliada del Productor. En estos sistemas también se refuerza la regulación previa, especialmente en lo que a la vertiente económica se refiere, particularizada en los elementos relacionados con el principio de eficiencia, de forma destacada los denominados “costes necesarios”, a esta finalidad nos referimos en el siguiente epígrafe.

### **3. LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES: COSTES NECESARIOS EN LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR**

En la estrategia de economía circular, bajo el paraguas del principio de quien contamina paga, el régimen de los Sistemas Responsabilidad Ampliada del Productor (en adelante SRAP) se configura como uno de los instrumentos económicos destinado a alcanzar los objetivos de la Directiva 2008/98, actuando como incentivo propio a la aplicación de la jerarquía de residuos<sup>22</sup>. La modificación de la Directiva marco llevada a cabo en 2018 refuerza este instrumento económico principal e incorpora otros, como los relativos a los plásticos de un solo uso o los relacionados con el depósito en vertedero<sup>23</sup>. No obstante, bien se puede afirmar que las renovadas normas comunitarias en esta materia podían haber sido más ambiciosas, por ejemplo incidiendo con mayor decisión en la regulación preventiva (fundamentalmente en el diseño de los

---

<sup>21</sup> Así lo ha apuntado SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, pp. 127-157.

<sup>22</sup> Vid. DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y en el ordenamiento jurídico español. En NOGUEIRA, Alba y VENCE, Xavier. (Dir.) *Redondear la economía circular. Del Discurso oficial a las políticas necesarias*. Navarra. Aranzadi, 2021, pp. 203-234.

<sup>23</sup> No obstante, como se ha señalado, lo que no resulta tan obvio es el reiterado mensaje según el cual con el nuevo artículo 8.2 “se refuerza” su aplicación “mediante la obligatoriedad por parte de las Administraciones competentes de usar instrumentos económicos para su efectiva consecución”. Entre otras razones porque esa “obligatoriedad” que se persigue no parece asegurada con la mera remisión a los 15 “ejemplos” del Anexo V. Vid. SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Principios de la política de residuos (arts. 7 a 11). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Zaragoza. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 65-96.

productos)<sup>24</sup>. Otra de las cuestiones que podría haberse definido con mayor contundencia se encuentra en la garantía de una asignación clara de responsabilidades entre los distintos implicados o establecer mecanismos eficaces de control. La finalidad de éstas y otras mejoras regulatorias contribuirían de forma decisiva en la consecución de los objetivos marcados, destacando la efectividad de los incentivos destinados principalmente a los productores a la hora de diseñar los productos puestos en el mercado<sup>25</sup>.

La LRSEC define la responsabilidad ampliada del productor en el apartado aj) del artículo 2 como

*“el conjunto de medidas adoptadas para garantizar que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o bien la responsabilidad financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto”.*

En esencia, el régimen jurídico de ese conjunto de medidas se desarrolla en su Título IV y, como otras previsiones de su predecesora, ahora se regula con mayor detalle.

Con la finalidad de avanzar en el camino emprendido por la Directiva marco dirigida a la prevención y mejora de la reutilización, así como al reciclado y la valorización de residuos, el artículo 37.1 de la LRSCEC enumera distintas obligaciones de los productores de productos, entre ellas se encuentra la posibilidad de compartir la responsabilidad total o parcial de la organización en la gestión de los residuos entre productores y distribuidores (letra e); aceptar la devolución de productos reutilizables, la entrega de los residuos generados tras el uso del producto; asumir la subsiguiente gestión de los residuos, incluidos aquellos abandonados en el medio ambiente, en los términos previstos en los artículos 43 y 60 de esta ley, y la responsabilidad financiera de estas actividades (letra b); proporcionar información sobre la introducción en el mercado de productos que con el uso se convierten en residuos y sobre la gestión de estos, así como realizar análisis económicos o auditorías (letra g); informar sobre la repercusión económica en el producto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada (letra h).

El productor del producto dará cumplimiento a las obligaciones establecidas en los regímenes de responsabilidad ampliada de dos formas: de forma individual

---

<sup>24</sup> En este sentido MATTRE-Ekern, Eléonore. Re-thinking producer responsibility for a sustainable circular economy from extended producer responsibility to pre-market producer responsibility. *Journal of Cleaner Production*, núm. 286, march 2021.

<sup>25</sup> Algunas de las mejoras regulatorias pueden verse en POUILKLI, Kleoniki. Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy. *ERA Forum*, núm. 20, february 2020, pp. 491-508.

o de forma colectiva, a través de los conocidos SRAP (art. 38.1, LRSCEC). Estos sistemas deben definir con claridad las funciones y responsabilidades de todos los actores que intervienen, desde los productores a los consumidores y usuarios finales, pasando por las autoridades autonómicas y locales, en tanto tienen atribuidas funciones determinantes en la forma de alcanzar la consecución de los objetivos marcados (el artículo 41 de la LRSCEC determina su contenido mínimo).

La intervención de las entidades locales en la gestión de los residuos sometidos al régimen de responsabilidad ampliada del productor trae origen en lo dispuesto para los envases y residuos de envases (Ley 11/1997). Esta norma preveía expresamente una participación voluntaria de las entidades locales en la gestión de los envases y residuos de envases (artículo 9.3) y se articuló mediante la celebración de convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas (fundamentalmente Comunidades autónomas) y la entidad gestora del SIG (artículo 10). Pese a la voluntariedad de esta intervención local, en la práctica la recogida de estos residuos ha sido efectuada por las entidades locales, conjuntamente con la recogida del resto de residuos.

En las relaciones con los SRAP constituidos desde su creación han sido las Comunidades Autónomas, en buena medida, el actor principal, o incluso único, en la negociación de los convenios suscritos, incluyendo los relativos a la gestión de residuos municipales. Entre las novedades de la LRSCEC se encuentra la posibilidad dada a las entidades locales de celebrar directamente con los SRAP los tradicionales convenios, previo conocimiento de la Comunidad autónoma. Aunque también podrán celebrarse a través de las autoridades competentes autonómicas, en los que participen las entidades locales (artículo 44.2, LRSCEC). De esta forma, se atiende a una de las demandas de las entidades locales, en tanto son elemento fundamental para garantizar una gestión eficiente de los residuos municipales.

La LRSCEC ha reforzado y ampliado las responsabilidades de las entidades locales e impulsado su protagonismo en la negociación de los convenios con los SRAP. Del otro lado, también ha dado mayor concreción el régimen de responsabilidad ampliada de los productores de productos (abarcando nuevos flujos de residuos o estableciendo como exigencia que los productores asuman los costes necesarios en la gestión de residuos generados). De esta forma, la norma estatal ha dado un paso importante (quizás no definitivo) en la estrategia de revisión y mejora de algunas previsiones contenidas en la Ley 22/2011, redefiniendo con mayor claridad el tradicional modelo de gestión de residuos basado en el monopolio y protagonismo principal de los sistemas públicos en la gestión de los residuos municipales. En el marco de la estrategia de economía circular emerge con fuerza normativa la vertiente económica en la gestión de

los residuos en general y los municipales en particular, especialmente caracterizada por la eficiencia exigida en cada actuación llevada a cabo. Así, se impone decididamente la eficiencia en el uso de los recursos y la asunción de los costes necesarios a los productores de los productos.

Para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la LRSCEC es necesaria la adopción de distintas medidas por parte de las entidades locales. Fundamentalmente, la adaptación de las ordenanzas fiscales y reguladoras. No debe dejarse de lado la complementariedad de ambas ordenanzas<sup>26</sup>. Y, en su caso, las modificaciones necesarias en la prestación del servicio, ya sea mediante gestión directa o indirecta.

El artículo 42 establece las obligaciones de los SRAP relativas a la organización y a la financiación de la gestión de los residuos, determinantes en la celebración de los convenios con las Administraciones, especialmente las locales. El primer apartado detalla las fundamentales, entre ellas se encuentra la contenida en la letra a),

*“definir claramente la cobertura geográfica donde se comercialicen sus productos y la cobertura geográfica donde se generen los residuos que deriven de estos productos, sin limitarla a aquella en la que la recogida y la gestión de los residuos sean más rentables”.*

Esta última referencia es una de las posibilidades ya reprochada por la Sentencia 2030/2014 del TSJ del País Vasco, de 19 de marzo, como una de las primeras sentencias dictadas en relación con lo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 22/2011, en concreto la opción de no entregar al sistema público de gestión los residuos los comerciales. En ella se expresaba con nitidez ese eventual efecto no deseado, al decir:

*“no se trata de trasladar al sistema municipal los costes de la gestión de los residuos cuyo tratamiento no sea beneficioso al productor y dejar en manos de este la gestión provechosa de residuos como el papel-cartón sino de establecer de forma global y contrastada qué gestión de residuos es más eficiente económicamente y más eficaz desde el punto de vista de protección medio-ambiental, no pudiendo imponerse la gestión municipal sino en aquellos supuestos en que esa gestión integrada aun no siendo rentable a su prestador sea sostenible*

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, se ha señalado aspectos relevantes y complementarios a la obligación de separar los residuos por fracciones como la identificación de los usuarios en la utilización del servicio, los horarios, frecuencias y sistemas de recogida implantados en cada zona del municipio, el régimen fiscal aplicable, etc. Y, que serían objeto de regulación tanto en la ordenanza reguladora de la gestión de los residuos como en la ordenanza fiscal. Vid. DANIEL GONZÁLEZ, José y MORENO RENART, Noelia. La gestión de residuos. En PALOMAR OLMEDA, Alberto y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Dir.) *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Navarra. Aranzadi, 2022, pp. 231-238.

*económicamente y ofrezca mejores resultados en el ciclo completo del tratamiento de los residuos” (FJ 5º).*

El apartado b) del artículo 42.1 tiene como principales destinatarios a los usuarios finales, en tanto se trata de garantizar y facilitar el cumplimiento de la obligación de separar los residuos, a tal finalidad deberán proporcionar

*“una disponibilidad adecuada de sistemas de recogida de residuos eficientes en términos de calidad y cantidad de residuos capturados, y con dotaciones y accesibilidad adecuada para los usuarios, dentro de la cobertura geográfica definida”.*

Esta previsión afecta de forma particular a las entidades locales, de un lado se encuentra el servicio obligatorio de recogida de residuos domésticos y, de otro, la forma en que la Entidad local regule la gestión de los residuos municipales.

La mayor determinación de las obligaciones establecidas para los distintos implicados en la gestión de los residuos viene a afianzar el tradicional principio de “quien contamina paga”. La consecuencia es regular con mayor precisión las vertientes económica y medioambiental, particularizadas en el principio de eficiencia. Un principio presente en nuestra Constitución, Título I, artículo 31.2, como mandato expreso a los responsables públicos<sup>27</sup>.

En la concreción de los fundamentos del principio de eficiencia se establece como elemento fundamental los denominados por la LRSCEC como “costes necesarios” para alcanzar los objetivos marcados (dice bien la norma, sólo los necesarios, ni más ni menos)<sup>28</sup>. Por ello mismo, la contribución financiera de

---

<sup>27</sup> El artículo 31.2 de nuestra Carta magna refuerza los fundamentos del principio de eficiencia al añadir el de economía y, de esa forma, se ordena la optimización en las actuaciones públicas. Su incorporación se debe a una enmienda introducida y justificada por su precursor, el entonces senador profesor Fuentes Quintana. Los argumentos fueron tan simples como certeros. En síntesis, se puede decir que se justificó porque para la efectividad de los derechos sociales y económicos (también los medioambientales) reconocidos por nuestra Constitución habría de producirse un incremento considerable de la presencia de las Administraciones públicas en la vida de los ciudadanos y cabía la posibilidad de que con la mano de los gastos se desequilibrase lo construido con la mano de los ingresos. Después de todo, los unos (ingresos) se justifican en la presencia de los otros (gastos). Entre los trabajos que se refieren a esta enmienda se encuentra, DE JUAN ASENJO, Oscar. *La Constitución económica española*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 239 y ss.

<sup>28</sup> El principio de eficiencia, muy conocido en el ámbito privado, ha sido soslayado por las normas administrativas durante años y se hacía particular alusión a otro principio de actuación de la Administración, el de eficacia. Ahora bien, la diferencia tiene particular relevancia en esta norma. Es comúnmente aceptado que el principio de eficacia muestra el resultado entre los objetivos marcados con cada actuación y el logro efectivo de los mismos. Por su parte, el principio de eficiencia aporta algo más, al correlacionar esos objetivos con los recursos necesarios para que su consecución sea real y efectiva. Esta idea básica nos lleva

los productores para cumplir con sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada, establece la norma, que no deberá exceder de

*“los costes necesarios para que la prestación de servicios de gestión de residuos tenga una buena relación coste-eficiencia en términos económicos, sociales y medioambientales” (art. 43.1, letra c).*

Dicho de otro modo, los SRAP deberán cubrir los costes necesarios para alcanzar los objetivos pretendidos en el marco de la estrategia de economía circular. Pero, como también señala la norma, la gestión de los residuos tiene implicaciones económicas, medioambientales y sociales que deben valorarse y, de ese modo, modular la cierta inercia que puede llevar a asociar la eficiencia en el uso de los recursos con el beneficio, en estrictos términos empresariales. Igualmente deben evitarse las presunciones de las ineficiencias en los sistemas públicos de gestión, no quiere decirse que no sean una realidad, simplemente que en nuestros días la mayoría de las normas administrativas exigen a las Administraciones la aplicación de los fundamentos de este principio constitucional en cada una de sus actuaciones. De esta forma, tanto los SRAP como las entidades locales deben llevar a cabo un esfuerzo considerable en dejar de lado algunas “costumbres” arraigadas durante años.

La eficiencia en el sistema de gestión obliga a estimar los costes necesarios desde la triple perspectiva determinada por la norma (medioambiental, económica y social) y, por ello mismo, se erigen en una de las claves de bóveda en la gestión de los residuos municipales, tanto para los SRAP como para las entidades locales y, desde esta renovada regulación garantizar los derechos de los ciudadanos, entre otros no financiar por dos vías esta gestión<sup>29</sup>. Como es evidente, la norma no distingue titularidad en la gestión de los residuos, independientemente de ese aspecto, están obligados a desarrollar las

---

a otra cualidad destacable, el principio de eficacia muestra los resultados obtenidos en términos absolutos (determina el grado o nivel de cumplimiento alcanzado de los objetivos marcados); mientras que el principio de eficiencia nos proporciona una medida relativa, al relacionar los resultados con los recursos necesarios para alcanzarlos (medios materiales, personales o financieros) y, postula que sean sólo los necesarios para su consecución. Si ejemplificamos estas cualidades se puede decir que una actuación será eficaz si se han alcanzado los objetivos previstos, pero para que responda al principio de eficiencia en la consecución de esos objetivos, se debe haber dado la mejor combinación posible de los recursos empleados. En la LRSCEC deben tenerse en cuenta los fundamentos de este principio al determinar la consecución de los objetivos marcados en la norma.

<sup>29</sup> El considerando 24 de la Directiva de 2018 determinaba con claridad que “en los casos en los que las autoridades públicas son responsables de la organización de los aspectos operativos de la gestión de los residuos procedentes de productos que están sujetos a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, estos servicios deben prestarse de manera eficaz en relación con los costes y la responsabilidad financiera de los productores de productos no debe superar los costes necesarios para prestar dichos servicios”.

actuaciones con eficiencia. En los sistemas privados debe modularse la tradicional acepción de relacionarlo directamente con el beneficio empresarial y en los sistemas públicos girar la vista hacia la evaluación de las actuaciones y centrar la atención en el beneficio que reporta a los ciudadanos, en la triple vertiente de este ámbito de actuación.

El elemento de partida para determinar los costes necesarios se sitúa en la regla general establecida por la norma: la separación de los residuos, definida en el artículo 2, apartado ah) como,

*“la recogida en la que el flujo de residuos se mantiene por separado, según su tipo y naturaleza, para facilitar un tratamiento específico”.*

Con todo, debe aclararse que en la determinación de los costes necesarios deben integrarse algunos costes específicamente referidos en el artículo 43.1.a) 1º), como

*“los costes asociados a la recuperación de residuos de la fracción resto o la recuperación de residuos de la limpieza de las vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas”.*

Las distintas especificaciones realizadas por la norma básica y relacionada con aspectos habituales en la gestión de los residuos vienen a visibilizar con mayor nitidez el alcance del concepto “costes necesarios”, en particular cuando nos referimos a la recogida de los residuos domésticos llevada a cabo por las entidades locales.

El primer desarrollo normativo de la LRSCEC se ha producido mediante la publicación del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de Envases y Residuos de Envases, el pasado 28 de diciembre de 2022, que viene a actualizar la regulación previa y adaptarla a la actual norma básica.

Este Real Decreto, señala en su exposición de motivos, que la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 establece

*“nuevos objetivos en materia de reciclado suponen un reto tanto para la administración, como para todos los sectores productivos”.*

Entre ellos, se encuentra la aplicación de renovados instrumentos económicos que colaboren en la consecución de los objetivos marcados, como

*“aplicar regímenes de responsabilidad ampliada del productor a todos los envases, lo que supondrá la aplicación de este instrumento económico al resto de envases comerciales e industriales, dado que con carácter general no se ha aplicado hasta la fecha en nuestro país”.*

Y, naturalmente, como instrumento económico determina la necesidad de ampliar la cobertura financiera de los productores, en concreto

*“los productores además de sufragar los gastos necesarios de la gestión de los residuos de envases, deberán financiar los costes de su recogida en los sistemas públicos de recogida, incluida la infraestructura y su funcionamiento, y su posterior transporte y tratamiento; la limpieza de los vertidos de basura dispersa, así como los costes de las medidas de concienciación para prevenir y reducir esos vertidos de basura dispersa”.*

Así, encontramos una primera clarificación de algunas previsiones generales de la LRSCEC, por ejemplo, el alcance del concepto “costes necesarios”<sup>30</sup>. Entre los elementos incorporados expresamente en las renovadas normas se encuentran los residuos abandonados por los consumidores después de los actos de consumo, fuera de los sistemas públicos de gestión (cuyo efecto fundamental se produce en la redefinición del servicio de limpieza de los Ayuntamiento, en tanto se excluye de los costes generales de este servicio la limpieza del entorno de las zonas habilitadas para el depósito de los residuos, ahora forman parte de los costes necesarios de gestión de esos residuos).

El artículo 11 del Real Decreto 1055/2022 se dedica a las medidas para la promoción del reciclado de residuos de envases, evidentemente se trata de garantizar

*“la recogida separada por materiales de los residuos de envases domésticos, comerciales e industriales, considerando al menos las siguientes fracciones: papel, plástico, madera, metales ferrosos, aluminio, vidrio y papel-cartón”.*

También limita las posibilidades de recogida conjunta y señala específicamente que se

*“garantizará la recogida separada de residuos de envases peligrosos de competencia local, en la forma y lugar que se establezcan en sus ordenanzas, antes del 31 de diciembre de 2024” (artículo 11.1).*

El artículo 23 determina el alcance general de la contribución financiera de los productores a los SRAP, en el marco del principio de “quien contamina paga” deben asumir los costes relativos a la gestión de los residuos de envases, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento. Así, el artículo 23.2 da un paso importante, al decir que

---

<sup>30</sup> El RD 1055/2022 desarrolla otros instrumentos económicos contemplados en la LRSEC y en la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en concreto los envases de plástico de un solo uso.

*“la contribución financiera abonada por el productor del producto para cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor deberá cubrir el **coste total** de la gestión de los residuos de envases generados”.*

Y, se ocupa de enumerar los principales costes de gestión de los residuos generados por los productos comercializados y que conforman el “coste total” de la gestión.

De acuerdo con la diferenciación llevada a cabo por la LRSCEC entre residuos domésticos y residuos municipales, se delimitan y regulan de forma diferenciada los regímenes de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases domésticos, comerciales o industriales (Secciones 3ª, 4ª y 5ª, Capítulo III, Título II).

De este modo, los SRAP ven incrementado su deber de cubrir los costes necesarios para garantizar unos modelos de gestión de los residuos eficientes, en los que tienen especial importancia la recogida de los residuos generados por sus productos, de hacerlo de forma separada, para garantizar la calidad de los materiales y facilitar sus operaciones de reutilización y reciclado. Esta exigencia conlleva que los SRAP tengan más definidas sus obligaciones de financiación, tanto de los sistemas públicos como privados de gestión de residuos<sup>31</sup>. Del otro lado, los responsables públicos deben definir con mayor precisión cada uno de los aspectos garantizadores de unos sistemas públicos de gestión de residuos eficientes (tanto en los objetivos marcados como en la forma de conseguirlos) y, determinar en sus planes o programas de gestión de residuos y ordenanzas las cuestiones relativas a la gestión de los residuos municipales.

El renovado contexto determinado por la LRSCEC realza la importancia de la planificación o programación. En la concreción de las distintas actuaciones marcadas por las normas reguladoras se ha de atender a las condiciones particulares de cada municipio, bajo el paraguas de los fundamentos del principio de eficiencia exigido en cada actuación pública. Una adecuada planificación o programación y previsión de las medidas a adoptar son elemento fundamental, tanto para implicar a los ciudadanos en general en la estrategia de

---

<sup>31</sup> Con la renovada regulación de los SRAP se aspira a alcanzar distintos objetivos. En lo que al ámbito financiero se refiere se identifican dos: de un lado, garantizar que los productores de los productos se hagan cargo de la gestión de los residuos, financiando su coste real; al mismo tiempo, de otro lado, que la financiación aportada para cumplir con dicha obligación no financie artificialmente las operaciones incluidas en aquella actividad. Vid. ENTRENA RUIZ, Daniel. La responsabilidad ampliada del productor del producto. En PALOMAR OLMEDA, Alberto y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Dir.) *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Navarra. Aranzadi, 2022, pp. 319-325.

economía circular como en la elaboración de las ordenanzas, como herramientas que colaboran de forma determinante en la consecución de los objetivos marcados con la eficiencia (social, medioambiental y económica) exigida en la gestión de las distintas fracciones de los residuos generados.

La LRSCEC y el Real Decreto 1055/2022 obligan a reconducir la inercia generada durante años y adaptarse a las condiciones particulares de cada municipio para alcanzar los objetivos previstos de la mejor forma posible. En tales adaptaciones tiene un papel esencial la aprobación de las ordenanzas locales dictadas en virtud de la potestad reglamentaria atribuida a los municipios por el artículo 4 de la LBRL y tramitadas, aprobadas y publicadas conforme a los artículos 49 y 70.2 de la misma norma. Ahora bien, en la gestión de los residuos municipales tienen mayor relevancia que en otros campos de regulación local. Pues, no se limitan a ser un mero complemento de la legislación estatal o autonómica, sino que regulan todos aquellos aspectos particulares y caracterizadores de cada uno de los municipios que pueden aconsejar unas formas u otras de gestionar los residuos generados. Por ejemplo, pensemos en un municipio con importante presencia de agricultura bajo plástico); o en las distintas problemáticas que presentan las zonas de reciente expansión de las ciudades frente a aquellas zonas consideradas como casco histórico; o las particularidades de los municipios costeros.

Un régimen de la responsabilidad ampliada basado en la asunción de los costes de gestión de los residuos por los productores tiene un elevado potencial para impulsar cambios de comportamiento de los productores, con particular incidencia en la fase de diseño de los productos, de la que se derivan el mayor impacto en términos de generación de residuos. Para los consumidores generan incentivos destinados a modificar las formas de consumo donde se minimice la generación de residuos. Y, las Administraciones en general y las locales en particular, desarrollando con precisión las funciones asignadas, facilitando a productores y consumidores la efectividad de las actuaciones planteadas por unos y su uso por otros con eficiencia.

La cobertura de financiera exigida a los productores y destinada a la gestión de los residuos generados por los productos puestos en el mercado se incorpora al precio de los productos, determinando el alcance de los denominados costes necesarios para una gestión eficiente, tanto en el plano económico, como en el social y ambiental. No podemos obviar la dificultad de esta estimación, pero ha llegado en momento de centrar la atención en la estrategia ahora denominada de economía circular, en la forma de colaborar cada uno de los implicados en la consecución de una gestión eficiente.

En esta andadura, como venimos recordando, son distintas las normas administrativas que han desarrollado distintos elementos reglados relacionados con la vertiente económica en general y el principio de eficiencia en particular. En lo que a los costes se refiere, por ejemplo, en la modificación de la norma básica local llevada a cabo en 2013 se incorporó una obligación en el nuevo artículo 116 ter.1

*“todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior”.*

Y, como también se ha mencionado, el artículo 85.2 impuso una forma de gestión de los servicios públicos locales eficiente y sostenible, de hecho, la más eficiente y sostenible, incorporando de este modo la optimización en el uso de los recursos públicos destinados a gestionar los servicios públicos<sup>32</sup>.

La importancia de la vertiente económica en la LRSEC y los distintos elementos relacionados con el principio de eficiencia en este ámbito alcanza también a las ordenanzas fiscales de los municipios, precisamente, para evitar la doble financiación que vienen soportando los ciudadanos (con independencia de su comportamiento como consumidores) al tener que asumir el coste incorporado al precio de los productos y además someterse a las tradicionales tasas establecidas para la gestión de los residuos (en muchos casos se liquida junto al IBI, por el simple hecho de ser propietario de vivienda). Esta es una de las actuaciones que deben rectificarse porque, entre otras previsiones, el artículo 11.3 de la LRSCEC establece taxativamente:

*“en el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”.*

---

<sup>32</sup> En el supuesto de gestión indirecta, la Ley de Contratos incorpora diferentes obligaciones relacionadas con el principio de eficiencia. Por ejemplo, establecer un presupuesto base de licitación “adecuado a los precios de mercado” (art. 100.2), y los concretos precios de los contratos se determinan a través de un procedimiento caracterizado por la libre concurrencia de los licitadores interesados, que además se encuentra armonizado por normas comunitarias en materia de contratación pública

En suma, el papel de las entidades locales, en el renovado marco normativo dado por la LRSCEC a los distintos implicados en la estrategia de economía circular, como Administración más cercana al ciudadano y prestadora tradicional del servicio público relacionado con la gestión de residuos, conlleva afianzar lo apuntado por la Ley 22/2011 y que buena parte de los municipios no han desarrollado.

#### 4. CONCLUSIONES

La vertiente económica de las actuaciones públicas ha pasado a formar parte de las normas administrativas, en cuya expresión práctica tiene particular relevancia los fundamentos del principio constitucional de eficiencia. La LRSCEC sigue esta línea regulatoria, complementada con el tradicional principio en el ámbito medioambiental de “quien contamina paga”. Así, encontramos diversas manifestaciones de esta vertiente e instrumentos económicos con cierto desarrollo en la LRSCEC. Entre ellos, se encuentra el concepto de “costes necesarios”, aunque se centre especialmente en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor, esto no quiere decir que no podamos concluir que se trata de un concepto aplicable a todas las actuaciones relacionadas con la gestión de los residuos municipales, especialmente porque los vecinos de los municipios no deben seguir financiando los tradicionales sobrecostes del servicio público de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos.

También, las entidades locales ven delimitadas y más definidas sus funciones y responsabilidades en la gestión de los residuos municipales, especialmente, en la específica obligación de llevar a cabo la planificación o programación de tales residuos; la importancia de la gestión y comunicación de la información relacionada con los avances producidos en la consecución de los objetivos marcados. Y, naturalmente, en la regulación llevada a cabo en las ordenanzas locales, en particular, por la expresa redefinición del servicio obligatorio de recogida, transporte y tratamiento a los residuos domésticos.

La vertiente económica de las funciones locales tiene su reflejo no sólo en la eficiencia exigida en las distintas actuaciones relacionadas con la gestión de los residuos, sino que también alcanza a la financiera, dicho de otro modo, a evitar la doble financiación que vienen soportando los ciudadanos (por un lado, han de pagar el coste incorporado por los productores al precio de los productos para su adecuada gestión y por otro, han de soportar las tasas municipales por esa misma gestión).

En suma, la LRSCEC impone a las entidades locales plazos concretos para adecuar sus actuaciones (regulatorias y de gestión) a las exigencias de la norma. Y, no debería permitirse mantener ciertas actuaciones tradicionales que contravienen las buenas intenciones de la muy repetida estrategia de economía circular.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José Francisco. La dimensión jurídica del paradigma de la economía circular. En NOGUEIRA LÓPEZ, Alba y VENCE DEZA (Dir.). *Redondear la economía circular. Del Discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuter - Aranzadi, 2021, pp. 65-95.

DANIEL GONZÁLEZ, José y MORENO RENART, Noelia. La gestión de residuos. En PALOMAR OLMEDA, Alberto y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Dir.) *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuter - Aranzadi, 2021, pp. 231-238.

DEJUAN ASENJO, Oscar. *La Constitución económica española*. Centro de Estudios Constitucionales (Madrid), 1984. pp. 239 y ss.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y en el ordenamiento jurídico español. En NOGUEIRA LÓPEZ, Alba y VENCE DEZA (Dir.). *Redondear la economía circular. Del Discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuter - Aranzadi, 2021, pp. 203-234.

- La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851. *Actualidad jurídica ambiental*, n. 102/2, junio 2020. pp. 175-203. Disponible en [www.actualidadjuridicaambiental.com](http://www.actualidadjuridicaambiental.com). (Fecha del último acceso 15-02-2023).

DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo. Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *REALA nueva época*, n 2, julio-diciembre, 2014.

ENTRENA RUIZ, Daniel. La responsabilidad ampliada del productor del producto. En PALOMAR OLMEDA, Alberto y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Dir.) *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos*

*contaminados para una economía circular*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuter - Aranzadi, 2022. pp. 319-325.

ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de derecho administrativo*. Marcial Pons (Madrid) 2011. pp. 880 y ss.

FORTES MARTÍN, Antonio. La producción y posesión de residuos (Arts. 20 a22). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Zaragoza), 2022. pp. 216-248.

GIMENO FELIÚ, José María. Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas. *Revista de Administración Pública*, n. 135, Septiembre-diciembre, 1994. pp.173- y ss.

MAITRE-Ekern, Eléonore. Re-thinking producer responsibility for a sustainable circular economy from extended producer responsibility to pre-market producer responsibility. *Journal of Cleaner Production*, n. 286, march 2021.

MENÉNDEZ REXACH Ángel y ORTEGA BERNARDO, Julia. Problemática actual de la regulación de los residuos en el ámbito local. En MENÉNDEZ REXACH Ángel y ORTEGA BERNARDO, Julia (Dir.). *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*. Consejo Económico y Social (Madrid), 2011. pp. 237-282.

MORA RUIZ, Manuela. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GONZALBEZ PEQUEÑO, Humberto. (Dir.). *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer (Madrid), 2016. pp. 513-565.

MORELL OCAÑA, Luis. Curso de derecho administrativo. T. II, La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional. Universidad Complutense (Madrid), 2002.

ORTEGA BERNARDO, Julia. Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022, de residuos (arts. 12 y 13), En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía*

*circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Zaragoza), 2022. pp. 97-138.

PERNAS GARCÍA, Juan José. 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 (artículos 37 a 54, y 60). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Zaragoza), 2022. pp. 405.

POUILKLI, Kleoniki. Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy thorough the lens of the circular economy. *ERA Forum*, n. 20, february 2020. pp. 491-508.

PUENTES COCIÑA, Beltrán. Los instrumentos y las obligaciones de información en la nueva Ley de residuos (arts. 63 a 66). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Zaragoza), 2022. pp. 525-538.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados. En BLASCO HEDO Eva. (Dir.) y MUYO REDONDO Blanca (Coord.). *La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. CIEMAT (Madrid), 2013. pp. 29-48.

- El ¿nuevo? régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos (arts. 33 a 36 LRSCEC). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Zaragoza), 2022. pp. 345-386.

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Zaragoza), 2022. pp. 181-216.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Principios de la política de residuos (arts. 7 a 11). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Zaragoza), 2022. pp. 65-96.

- El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 46, 2018. pp. 127-157.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Comentario al Título I de la Ley de Residuos y Suelos contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos (arts. 14 a 16). En PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer. (Ed.) *Estudio Sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de abril)*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Zaragoza), 2022. pp. 139-180.

SORIANO AMORES, María Soledad. La forma de gestión de los servicios públicos locales más eficiente. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 111, septiembre-diciembre, 2021. pp. 69-101. Disponible en [www.ws168.juntadeandalucia.es](http://www.ws168.juntadeandalucia.es) .

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios. Administración local y residuos: desafíos ambientales y energéticos. *Revista Administrativa de la Abogacía*, núm. 1, 2018. pp. 21-34. Disponible en [www.reada.es](http://www.reada.es). (Fecha del último acceso 15-12-2022).