

Los entes locales y la prevención y gestión de los residuos domésticos en el contexto de la economía circular y la crisis climática

SEMINARIO DE DERECHO LOCAL. CURSO 2019-2020

TERCERA Y CUARTA SESIÓN

Aitana De la Varga Pastor

Professora Agregada URV

Cedat



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

cedat | CENTRE D'ESTUDIS
DE DRET AMBIENTAL
DE TARRAGONA

Esquema de la presentación

- Introducción
- ¿Qué son los residuos domésticos?
- ¿Cuál es la situación actual de su generación y gestión?
- ¿Qué competencias asumen los EELL en materia ambiental, de prevención y gestión de los residuos?
- ¿Cómo se coordina la legislación local con la legislación sectorial?
- ¿Qué nuevos retos plantea la Economía circular y la crisis climática?
- ¿Qué instrumentos tienen los EELL para hacer frente a estos retos?
- Reflexiones finales

Introducción

Derecho a un medio ambiente adecuado:

- El artículo 45 de la CE reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, y encomienda a los **poderees públicos** velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
- Principio rector – desarrollo legislativo
 - Art. 149.1.23 CE – Estado, legislación básica – Legislación sectorial.
 - CCAA desarrollo legislativo y normas adicionales de protección.
- Derechos cruzados – fundamental
- **Emergencia climática – prevención y gestión de los residuos**

¿Qué son los residuos domésticos?

LRSC

- **Residuos domésticos:**
- “residuos generados en los **hogares** como consecuencia de las **actividades domésticas**. Se consideran también residuos domésticos los **similares** a los anteriores generados en **servicios** e **industrias**.
- Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los **hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa, pilas, acumuladores, muebles y enseres** 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 **limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.**”

DMR2018

Residuos municipales:

- a) 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, y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles;**
- b) 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;

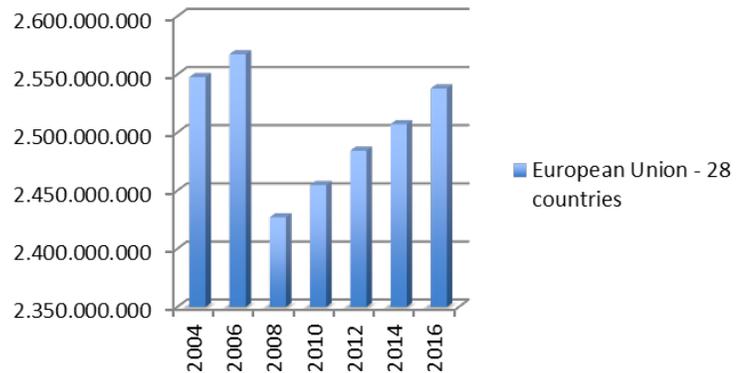
Los residuos municipales **no comprenden** los residuos procedentes de la producción, la agricultura, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, **los vehículos al final de su vida útil ni los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

La presente definición se entiende sin perjuicio de la **distribución de responsabilidades** para la gestión de residuos entre los agentes públicos y los privados.”

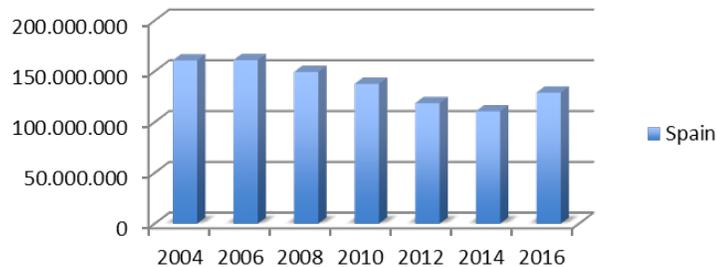
¿Cuál es la situación actual de su generación y gestión?

Total de Residuos generados

European Union - 28 countries

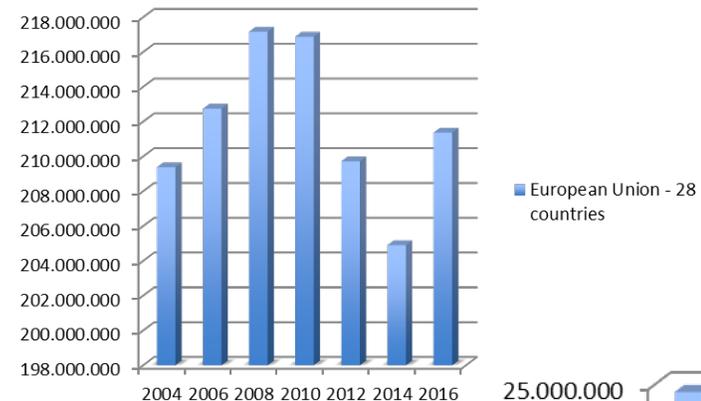


Spain

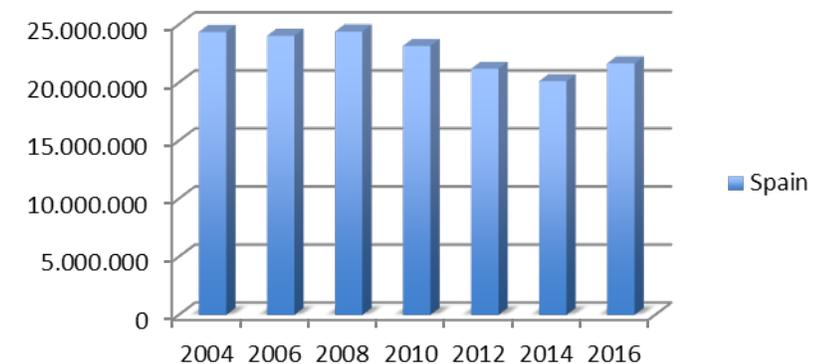


Total residuos domésticos no peligrosos generados

European Union - 28 countries



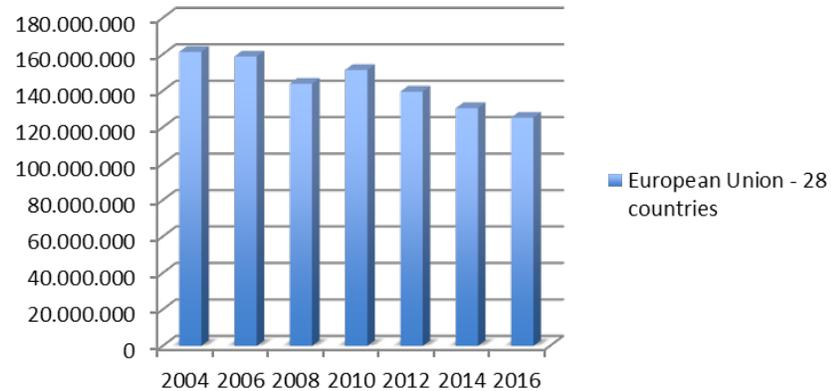
Spain



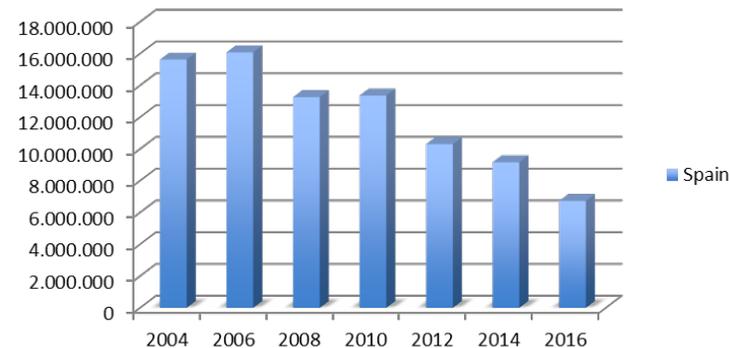
¿Cuál es la situación actual de su generación y gestión?

Total de residuos domésticos y similares gestionados:

European Union - 28 countries

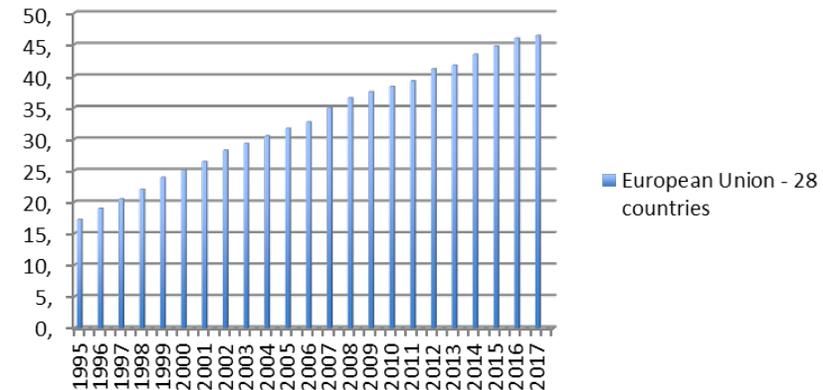


Spain

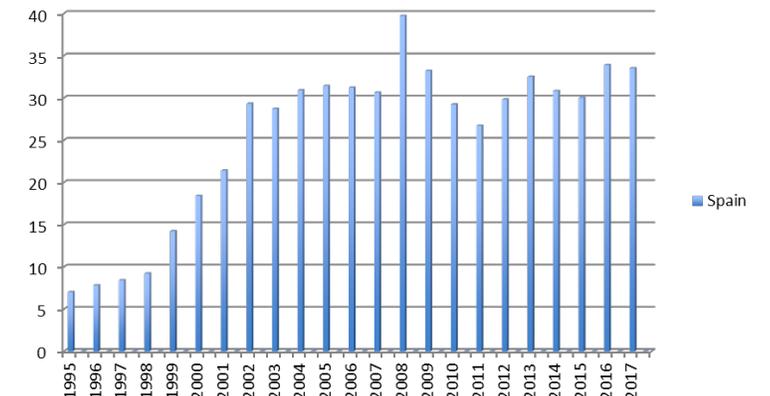


Tasa de reciclaje de residuos municipales

European Union - 28 countries



Spain



¿Cuál es la situación actual de su generación y gestión?



¿Qué competencias asumen los EELL en materia ambiental, de prevención y gestión de los residuos?

- **El reconocimiento de la autonomía local**
 - Arts. 137, 140 y 141 CE, CEAL, EAC, LBRL,
 - Garantía institucional
 - mínimos garantizados por CE “contenido esencial” – contenido determinado por legislación, jurisprudencia y doctrina.
 - SSTC 214/1989, ...
- **La potestad normativa de los entes locales**
 - LBRL
 - LRSAL
 - RRII: Resueltos por SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 de junio; 168/2016, de 5 de octubre; 180/2016, de 20 de octubre; 44/2017, de 17 de abril; 45/2017, de 17 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 93/2017, de 6 de julio y 101/2017, de 20 de julio, los cuales han declarado inconstitucionales algunos de sus preceptos.

¿Qué competencias asumen los EELL en materia ambiental, de prevención y gestión de los residuos?

- Art. 25 LBRL:
- 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.
- 2. El Municipio ejercerá en todo caso como **competencias propias**, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:
 - b) **Medio ambiente urbano**: en particular, parques y jardines públicos, **gestión de los residuos sólidos urbanos** y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- 3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera

¿Qué competencias asumen los EELL en materia ambiental, de prevención y gestión de los residuos?

Art. 26 LBRL:

1. Los Municipios deberán **prestar**, en todo caso, los **servicios** siguientes:

a) **En todos los Municipios**: alumbrado público, cementerio, **recogida de residuos**, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

b) En los Municipios **con población superior a 5.000** habitantes, además: parque público, biblioteca pública y **tratamiento de residuos**.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) En los **Municipios con población superior a 50.000 habitantes**, además: transporte colectivo urbano de viajeros y **medio ambiente urbano**.

2. En los **municipios con población inferior a 20.000 habitantes** será la **Diputación provincial o entidad equivalente** la que **coordinará la prestación de los siguientes servicios**:

a) **Recogida y tratamiento de residuos**.

...

¿Qué competencias asumen los EELL en materia ambiental, de prevención y gestión de los residuos?

Art. 86 LBRL

2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; **recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos**, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

¿Cómo se coordina la legislación local con la legislación sectorial?

Art. 12 LRSC

5. Corresponde a las Entidades Locales, o a las Diputaciones Forales cuando proceda:

a) Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada.

b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

- [Normativa aplicable a Aragón](#)

¿Qué competencias asumen los EELL en materia ambiental, de prevención y gestión de los residuos?

Comparativa entre LBRL y LRSC

- **Discordancia entre legislación local y legislación sectorial:**
 - Nomenclatura
 - Exigencia conforme al número de población
 - Legislación sectorial exige a todos los municipios
 - Competencias asumidas por los Ayuntamientos y por las Diputaciones

- Interpretación en favor de la legislación sectorial.

¿Cómo se coordina la legislación local con la legislación sectorial?

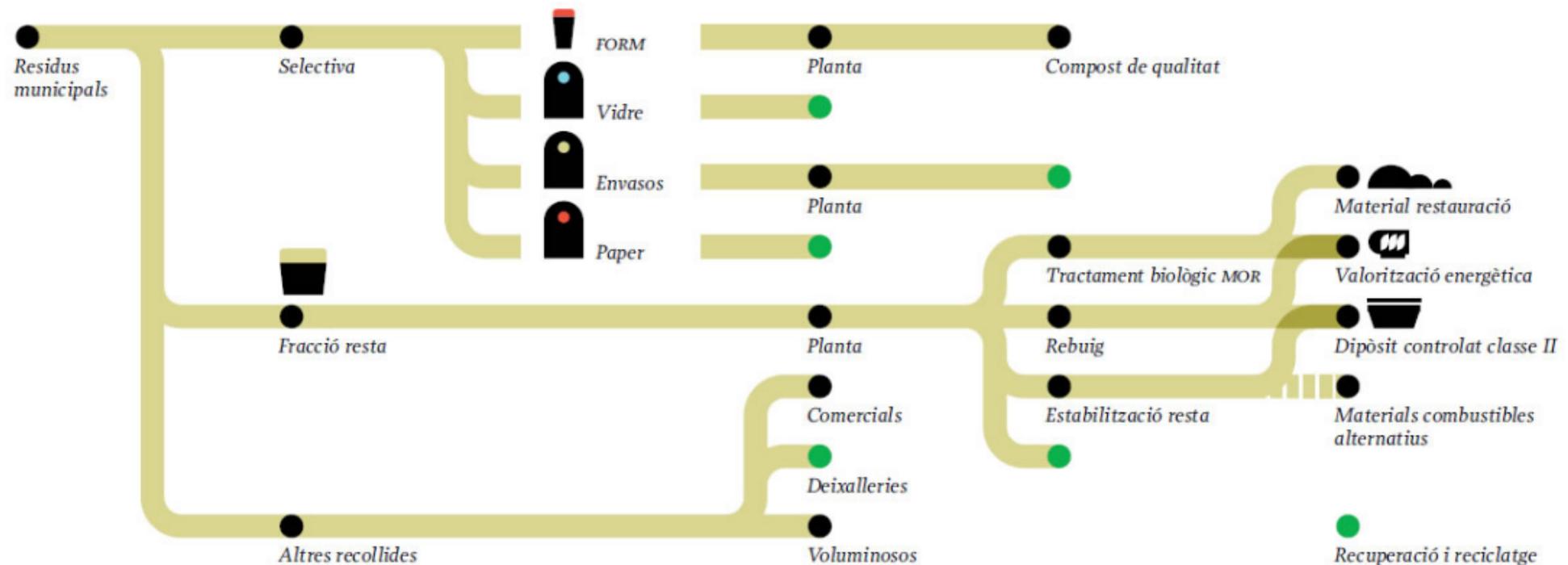
Artículo 36.

1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

(...)

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, **asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.**

¿Qué competencias asumen los EELL en materia ambiental, de prevención y gestión de los residuos?



¿Qué competencias asumen los EELL en materia ambiental, de prevención y gestión de los residuos?

- [Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020](#)
- [Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos \(PEMAR\) 2016-2022](#)
- [Plan Estatal de Inspección de traslados transfronterizos de residuos 2017-2019](#)
- [Plan Nacional Integral de Residuos de España \(PNIR\)](#)
- [Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón \(GIRA\) 2018-2022](#)

¿Qué nuevos retos plantea la Economía circular y la crisis climática?

- Llei 16/2017, de canvi climàtic (Catalunya)
Economía circular: Economía que promueve **la eficiencia en el uso de los recursos** para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y **minimización de la generación de residuos**, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes



¿Qué nuevos retos plantea la Economía circular y la crisis climática?

La Directiva 851/2018 incorpora varias modificaciones en la DMR que implica la recogida selectiva de nuevas fracciones de residuos y nuevos objetivos:

- Para **2025**,
 - se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un **mínimo del 55 %** en peso;
- Para **2030**,
 - se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un **mínimo del 60 %** en peso;
- Para **2035**,
 - se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un **mínimo del 65 %** en peso.
- Para **2030**,
 - Objetivo vinculante de vertedero para reducir el vertido hasta un máximo de un 10% de los residuos municipales.

¿Qué nuevos retos plantea la Economía circular y la crisis climática?

- **Refuerzo de las normas y nuevas obligaciones con respecto a la recogida selectiva:**
 - Biorresiduos – 31 diciembre 2023
 - Textiles – 1 enero 2025
 - Residuos peligroso de origen doméstico – 1 enero 2025

¿Qué nuevos retos plantea la Economía circular y la crisis climática?

Otras novedades de la Directiva:

- Prohibición de vertido de residuo recogido por separado;
- Promoción de instrumentos económicos para desalentar el vertido de residuos;
- Definiciones simplificadas y mejoradas y métodos de cálculo armonizados para las tasas de reciclado de toda la UE;
- Medidas concretas para promover la reutilización y estimular la simbiosis industrial, convirtiendo el subproducto de una industria en materia prima de otra industria;
- Incentivos económicos para que los productores pongan sus productos más ecológicos en el mercado y apoyen los esquemas de recuperación y reciclaje (por ejemplo, para envases, baterías, equipos eléctricos y electrónicos, vehículos).

¿Qué nuevos retos plantea la Economía circular y la crisis climática?

Sugerencias informe de alerta temprana COM (2018) 656 Final:

- **Repercutir los objetivos nacionales de reciclado hasta el nivel local** responsable de los sistemas de recogida de residuos, y garantizar que haya **consecuencias para los municipios que no cumplen los objetivos**.
- Introducir medidas (impuestos incluidos) **para la supresión gradual del depósito en vertederos y otras formas de tratamiento de desechos residuales** (por ejemplo, el tratamiento mecánico biológico y la incineración) con objeto de proporcionar incentivos económicos para fomentar la jerarquía de residuos.
- **Elaborar orientaciones con las autoridades locales y regionales** para los municipios en forma de una **norma de servicio mínimo de recogida por separado**. Organizar **programas de apoyo técnico y de desarrollo de capacidades para los municipios** a nivel nacional.
- Introducir **requisitos obligatorios para separar los biorresiduos** y garantizar que las infraestructuras de tratamiento programadas o existentes son adecuadas para los sistemas de recogida.

¿Qué nuevos retos plantea la Economía circular y la crisis climática?

Sugerencias informe de alerta temprana COM (2018) 656 Final:

- Fomentar la **cooperación entre municipios** en la programación de infraestructuras y/o la contratación de servicios para garantizar eficiencias de escala y el reparto de la carga financiera.
- **Mejorar el régimen de responsabilidad ampliada del productor**, al menos en consonancia con los requisitos mínimos generales establecidos en la Directiva marco revisada sobre los residuos.
- Introducir **medidas para alentar a los hogares** a clasificar los residuos, en particular una mayor frecuencia de recogida para flujos separados en comparación con los de residuos mezclados.
- **Mejorar el seguimiento y la notificación**, en particular **garantizando que los datos se recogen a nivel municipal**.
- Utilizar con más efectividad los **fondos de la UE** para desarrollar una infraestructura de gestión de residuos garantizando que la cofinanciación **fomenta los resultados en materia de prevención, reutilización y reciclado**.

¿Qué nuevos retos plantea la Economía circular y la crisis climática?

Carencias detectadas en el informe de alerta temprana para España SWD(2018) 425 final:

- **falta de armonización entre Comunidades Autónomas** respecto de la obligación de recogida separada (por ejemplo, de los biorresiduos),
- **falta de instrumentos económicos** (por ejemplo, impuestos sobre el vertido o la incineración de residuos) creados a escala nacional.”
- **A nivel municipal no se dispone de instrumentos para velar por su aplicación.** En muchos municipios todavía no se lleva a cabo de forma eficaz una recogida separada.
- En general, no hay suficiente coordinación entre los niveles nacional, regional y local, incluido por lo que se refiere a la planificación y el uso de infraestructuras de tratamiento de residuos.”

¿Qué instrumentos tienen los EELL para hacer frente a estos retos?

ORDENANZAS MUNICIPALES

- los **residuos domésticos**,
 - Regular la forma en la que recogen, transportan y tratan (valorizan y eliminan) quien presta el servicio y como se controla que se preste de forma correcta, así como las sanciones por incumplimiento.
- los **residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias**,
 - Las ordenanzas establecen cómo se gestionan.
- los **residuos peligrosos domésticos o de residuos que tengan unas características que dificulten su gestión**,
 - la ordenanza es la que debe obligar al productor y poseedor de estos para que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

Pueden elaborar **programas de prevención y gestión de residuos de su competencia.**

Pueden crear **instrumentos económicos.**

¿Qué instrumentos tienen los EELL para hacer frente a estos retos?

Las ordenanzas municipales:

- Autonomía estatutaria
- Capacidad innovadora
- Vinculación negativa de la ley
- Categorización de acuerdo con la autonomía local
 1. poco margen – Servicios mínimos obligatorios (art. 26.2.LBRL)
 2. Margen intermedio, desarrollo – competencia medio ambiente urbano, gestión de residuos (art. 25.2. LBRL)
 3. **Máxima expansión – para lograr los objetivos.**

¿Qué instrumentos tienen los EELL para hacer frente a estos retos?

- **Situación**

España está lejos de lograr los retos que se plantea a corto (2020) y largo plazo (2035) para una transición hacia la economía circular.

- Es necesario aplicar acciones, también legislativas para lograr los objetivos.
- Deben ir encaminadas a la aplicación efectiva del principio de jerarquía.
 - Menos, incluso eliminación? del uso de los vertederos.
 - Más prevención y reutilización y reciclaje.

¿Qué instrumentos tienen los EELL para hacer frente a estos retos?

Posibles acciones por los EELL:

- **Recogida separada**

- Introducción de la **obligación de recogida separada de residuos de alimentos y de jardín** en la legislación nacional, acompañada de una serie de **criterios cualitativos, como porcentajes de recogida mínimos y normas mínimas de calidad de la recogida** (por ejemplo, frecuencia mínima de la recogida o porcentaje máximo de contaminación por plásticos).
- Introducción de **objetivos vinculantes de recogida separada a nivel municipal**, junto con multas por no hacer que estos se cumplan.

- **Instrumentos económicos**

- Introducción de **impuestos sobre los residuos municipales obligatorios para los hogares**, acompañados de una indicación sobre el nivel de valorización con unos costes mínimos para la gestión de residuos. Estos recursos financieros deben respaldar los cambios suficientes en la gestión y el tratamiento de residuos.
- Introducción de un **sistema fiscal armonizado para la eliminación de los residuos** (es decir, el vertido y la incineración) que sea **operativo en todas las Comunidades Autónomas**.

- **Supervisión**

- Publicación por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de un **resumen anual de la gestión de residuos municipales** en cada Comunidad Autónoma que incluya: los resultados de la comunidad autónoma en términos de porcentajes de reciclado y distancia respecto al objetivo; las medidas operativas introducidas en el sector de los residuos; las inversiones en el sector de los residuos; los instrumentos económicos y jurídicos establecidos en las Comunidades Autónomas.
- **Recogida de información**, llevada a cabo por el Ministerio, **sobre residuos comerciales** gestionados de forma privada que podrían contribuir al porcentaje global de reciclado de residuos municipales.

¿Qué instrumentos tienen los EELL para hacer frente a estos retos?

- **Objetivos para las Entidades locales**
 - Objetivos vinculantes de recogida
 - Multas por incumplimiento

Reflexiones finales

- Deberes pendientes en materia de CC y EC
- Lograr objetivos de la EC – entes locales
- Inseguridad jurídica
- Intervención en el ámbito de la prevención
- Capacidad innovadora de los EELL – acorde con normativa y planes y programas.
- Necesidad de cambios normativos –reforzamiento y “nuevas” competencias locales.

Muchas gracias por su atención

aitana.delavarga@urv.cat



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

cedàt | CENTRE D'ESTUDIS
DE DRET AMBIENTAL
DE TARRAGONA