

MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO Y ADMNISTRACIÓN LOCAL



TRABAJO FIN DE MÁSTER

“ANÁLISIS DE LA NORMATIVA Y LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS. ESPECIAL ATENCIÓN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, VALENCIA Y ARAGÓN”

BUENO TERRÉS

AUTORA: SARA

JULIO 2021
MORA RÚIZ

TUTORA: MANUELA

INDICE:

I. INTRODUCCIÓN	4
II. METODOLOGÍA	7
III. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS	8
1.-LEGISLACIÓN:	9
A) LEGISLACIÓN INTERNACIONAL:	9
B) LEGISLACIÓN ESTATAL:	16
C) LEGISLACIÓN AUTONÓMICA:	23
D) LEGISLACIÓN LOCAL:	27
2.-ESTRATEGIAS, PLANES Y PROGRAMAS MEDIOAMBIENTALES:	28
Agenda 21 Local:	28
Agenda Urbana Española:	29
Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020:	30
Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022:	30
Plan Nacional Integral de Residuos de España (PNIR):	31
Planes y programas de las Comunidades Autónomas:	31
IV. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE RESIDUO Y SU EVOLUCIÓN ..	33
V. LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES SEGÚN LA LEY 22/2011 DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS	42
VI. ANÁLISIS COMPARATIVO: REGULACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, VALENCIA Y ARAGÓN.	47
6.1 Comunidad Autónoma de Andalucía	47
A) Aspectos generales	47
b) Tipología de residuos	49
c) Competencias municipales en materia de residuos	50

d) Regulación complementaria.....	52
e) Ejemplo práctico: La gestión de residuos municipales en el Ayuntamiento de Sevilla.....	54
6.2. Comunidad Autónoma de Valencia:	57
a) Aspectos generales	57
b) Tipología de residuos.....	58
c) Competencias municipales en materia de residuos.....	61
d) Regulación complementaria.....	62
e) Ejemplo práctico: La gestión de residuos municipales en el Ayuntamiento de Alicante	64
6.3. Comunidad Autónoma de Aragón:	64
a) Aspectos generales	64
b) El Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2018-2022 como disposición básica para la gestión de residuos municipales.....	65
c) Regulación complementaria.....	67
d) Ejemplo práctico: La gestión de residuos municipales en la Mancomunidad Ribera Izquierda del Ebro (MRIE).....	68
VII. CONCLUSIONES:	70
VIII. BIBLIOGRAFÍA:	73
Legislación:.....	73
Obras de carácter científico en general:	74
Artículos y publicaciones en revistas digitales:.....	75
Consultas en páginas web de Organismos Oficiales:.....	76

I. INTRODUCCIÓN

El tema de mi Trabajo Fin de Máster, titulado "Análisis De La Normativa Y La Gestión De Residuos Urbanos. Especial Atención a Las Comunidades Autónomas De Andalucía, Valencia Y Aragón", se centra en el análisis de la legislación medioambiental acerca de la gestión de los residuos y, concretamente, de los llamados residuos urbanos o municipales.

El objetivo del trabajo es analizar, mediante un estudio comparado, la regulación histórico-actual que ha sufrido la normativa acerca de los residuos, y concretamente, el estudio de la evaluación normativa de España acerca de esta materia centrándose, en último lugar, en la regulación de los residuos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Aragón y cómo ésta afecta a las competencias municipales acerca de los residuos urbanos; para finalizar con un ejemplo de la gestión de estos residuos que realiza un municipio concreto de cada Comunidad Autónoma.

El tema sugerido por mi tutora me pareció, desde el principio, muy adecuado y acorde a la problemática actual que afecta al medioambiente y los problemas de contaminación derivados de la generación de residuos; un problema que cada vez preocupa más a la sociedad y al legislador que, desde hace varios años, se centra en acatar dicho problema mediante una perspectiva medioambiental sostenible.

Como se explicará más adelante con más detalle, la protección del medioambiente ha sido un tema a tratar por la Unión Europea desde los años setenta hasta la regulación actual que se tiene de cada Estado Miembro y, concretamente en España, donde se ha regulado en los distintos ámbitos de intervención administrativa estatal, autonómica y local.

Respecto a la problemática planteada durante la realización del trabajo, he de mencionar que en un primer momento me pareció un tema "sencillo" pero que, a lo largo de la lectura, investigación y desarrollo del mismo, he descubierto la complejidad normativa y competencial que se esconde detrás del Derecho Medioambiental, en lo que se refiere a la materia de residuos, y su adaptación a la Administración Autonómica y Local, teniendo en cuenta el marco europeo aplicables y su constante evolución hasta la actualidad.

Igualmente, he podido estudiar a fondo la normativa acerca de los residuos domésticos y de competencia municipal de distintas Comunidades Autónomas y observar cómo cada una de ellas ha adaptado y desarrollado la normativa estatal, según las necesidades de su territorio de diversas maneras. Así, por ejemplo, Andalucía posee un Reglamento que desarrolla en profundidad las materias relacionadas con los residuos y el ciclo de vida de los materiales y

productos y, en cambio, la Comunidad Autónoma de Valencia posee su propia Ley de Residuos, al objeto de dar cumplimiento y adaptar a su territorio las Directivas Europeas y el resto de normativa acerca de la regulación y las competencias en materia de residuos, en cumplimiento con lo establecido en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía. Finalmente, la Comunidad Autónoma de Aragón se apoya fundamentalmente en la legislación estatal acerca de residuos y establece varios Decretos en función del tipo de residuo que desea regular, concentrándose así la gestión de residuos municipales en el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2018-2022.

De esta forma, la estructura del trabajo se divide en cuatro apartados, formando éstos el cuerpo del trabajo, y un apartado final de conclusiones, en el que se proyectan las consideraciones finales tras el estudio y desarrollo completo del tema escogido.

En el primer apartado del trabajo se realiza un estudio del marco normativo de la gestión de residuos. En primer lugar, se analiza la legislación en esta materia, tanto desde una perspectiva internacional como desde el Derecho Interno Español, analizando el ámbito estatal, autonómico y local, para luego mencionar las Estrategias, Planes, y Programas Medioambientales existentes actualmente en España en materia de residuos.

No obstante lo anterior, en el plano internacional, también se estudia el origen de la protección del medioambiente y su proyección en materia de residuos, especialmente desde la perspectiva de la prevención y su gestión sostenible. Se hace, además, una consideración más detenida del Derecho Europeo surgido en esta materia.

Desde la perspectiva interna, se hace un análisis de la legislación estatal acerca de la gestión de residuos y, específicamente, del tratamiento de los residuos municipales, mencionando los antecedentes normativos de la actual ley estatal en materia de residuos, es decir, la *Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados* y se analizan las novedades y nuevas competencias que trajo su aprobación en nuestro país. A continuación, se hace un estudio de la legislación autonómica en materia de residuos, y las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, mencionando específicamente la normativa de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Aragón que se desarrollarán en un apartado posterior. Finalmente, se analiza la legislación local, en la que se asumen competencias mediante la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y se dota a los entes locales de instrumentos para regular dichas competencias mediante las ordenanzas y bandos municipales.

Para finalizar este apartado acerca del contexto normativo de la gestión de residuos, se mencionan las Estrategias, Planes y Programas medioambientales

vigentes más destacados de nuestro país como, por ejemplo, el Plan Estatal de Prevención de Residuos, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) o la Agenda Urbana Española y la Agenda Local 21.

En el segundo apartado, se va a estudiar la evolución que ha sufrido el concepto de "residuo urbano" a lo largo de las sucesivas regulaciones que se han aprobado en nuestro país y las distintas tipologías y clasificaciones que se le han atribuido a lo largo del tiempo. De esta manera, se puede observar cómo se ha pasado del término "residuo sólido urbano" que manejaba la antigua Ley 42/1975, al término integral de "residuo urbano" de su sucesora Ley 10/1998, hasta llegar a la actual regulación en la Ley 22/2011, que clasifica los llamados "residuos urbanos" en residuos domésticos, incluyendo también la regulación de los llamados residuos comerciales e industriales.

El tercer apartado de este Trabajo estudia la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, desde la perspectiva de las fases de tratamiento por la que pasan los residuos cuando de la gestión de los mismos se trata y, concretamente, los residuos municipales; haciendo hincapié en las potestades que se atribuyen a las Entidades Locales, a través de la elaboración de planes y programas de prevención y gestión de residuos de su competencia.

Finalmente, se contempla un apartado que compara la normativa reguladora de los residuos de competencia municipal de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Aragón. De esta manera, cada CCAA posee su propio epígrafe en el que se desarrolla la normativa existente en cada territorio, las competencias que, en virtud de sus Estatutos de Autonomía, pueden asumir en materia medioambiental y en la gestión de residuos y, en última instancia, qué competencias atribuyen estas normas a los entes locales en materia de residuos municipales.

Por último, al final de cada epígrafe de la Comunidad Autónoma respectiva, se desarrolla la forma en que un municipio concreto de esa Comunidad asume y gestiona los residuos municipales en función de las competencias asumidas, la forma de gestión (que puede ser directa e indirecta) y, en consecuencia, si se lleva a cabo mediante una empresa municipal o por medio de una empresa privada contratada a tal efecto por el Ayuntamiento.

II. METODOLOGÍA

La metodología es el conjunto de métodos y técnicas de rigor científico que se deben seguir en la investigación de un determinado tema, con el objetivo de alcanzar un resultado teóricamente válido.

De esta forma, a la hora de desarrollar el trabajo, he optado por una metodología de estudio comparado, cuya línea metodológica tiene como objetivos más relevantes: el mejor conocimiento del Derecho positivo propio, el perfeccionamiento del Derecho nacional y, finalmente, la unificación y uniformidad de los Derechos.

En la realización de este trabajo he tenido en cuenta la legislación existente desde los inicios del Derecho Medioambiental, que surgió como materia objeto de protección y desarrollo a nivel comunitario, hasta la normativa vigente en nuestros días acerca de la gestión de residuos y, específicamente, los residuos urbanos o municipales, y las distintas leyes sobre esta materia reguladas en nuestro país a nivel estatal y autonómico y las competencias que se asumen y ejecutan a nivel local. Se trata, fundamentalmente, de un estudio de derecho positivo que, no obstante, se ve enriquecido por numerosas referencias bibliográficas de autores de referencia en la materia.

III. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

En este apartado del trabajo se procederá a analizar y contextualizar la legislación y el marco teórico que a lo largo de los últimos años se ha desarrollado entorno a la gestión de residuos urbanos, como un ámbito esencial de la protección del medio ambiente.

En primer lugar, se analizará la legislación internacional y la importancia que el derecho de la Unión Europea ha concedido a la gestión de residuos. Esta exigencia desde la Unión Europea, ha obligado a sus Estados Miembros a desarrollar un sólido marco jurídico entorno a la problemática medioambiental de los residuos para impulsar políticas encaminadas a la recuperación y la sostenibilidad del medio ambiente.

Durante los últimos años, España ha impulsado su desarrollo normativo interno en materia ambiental como resultado de la trasposición del derecho europeo. Asimismo, nuestro país ya contempló, en la redacción de la Constitución Española de 1978, la importancia del medioambiente al consagrar el "*derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*" (art. 45 CE)¹ como uno de los principios rectores de la política social y económica, en consonancia con el derecho fundamental de poder gozar de una calidad de vida que sea coherente con la *dignidad de la persona* (art. 10 CE)². Esta idea de la promoción del medioambiente, introducida en la Constitución, se relaciona directamente con la importancia de la gestión de los residuos, puesto que no puede ignorarse que uno de los mayores problemas ambientales, a nivel global, es el exceso insostenible de la producción de residuos sólidos.

Es importante destacar también el papel fundamental que juegan los entes locales en lo referente a la gestión de residuos, cuya competencia nace directamente del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) en su apartado segundo, donde se destaca como competencia propia de los municipios el medio ambiente urbano y, en particular, parques y jardines públicos, *gestión de los residuos sólidos urbanos* y protección contra la contaminación acústica, lumínica y

¹ Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.

² Ídem.

atmosférica en las zonas urbanas³. Igualmente, se contempla en el artículo 26 LRBRL, la obligatoriedad que poseen todos los municipios de gestionar la recogida de residuos y, en los municipios de más de 5.000 habitantes, además, se debe proceder a su tratamiento. En el artículo 36 LRBRL, se establece también, como competencia propia de la Diputación, la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes. Finalmente, el artículo 86 LRBRL declara la reserva en favor de las Entidades Locales de la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos⁴. Como se puede apreciar, la actuación de los entes locales en materia de residuos se hace esencial al tratarse, además, de la administración pública más cercana al ciudadano y sus hábitos cotidianos.

Finalmente, en este apartado se analizarán los planes y programas en materia de residuos que se han desarrollado tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y local, destacando la Agenda Urbana Española y la Agenda Local 21, y los programas estatales como el "Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020" el "Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022" y el "Plan Nacional Integral de Residuos de España (PNIR)" y los Planes integrados por las Comunidades Autónomas.

1.-LEGISLACIÓN:

A) LEGISLACIÓN INTERNACIONAL:

La protección del medio ambiente como una cuestión de interés internacional, surgió por primera vez, en el año 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Dicha conferencia recalcó la importancia de conservar los recursos naturales y de la responsabilidad que tenemos como sociedad de preservar el medio ambiente; algunos de los principios que se dictaron en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano fueron los siguientes:

- *"Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga".*

- *"El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse*

³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado núm.80, de 03/04/1985.

⁴ Ídem

importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres”.

- “Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y el mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados⁵”.

En lo referente al marco europeo, el punto de partida de las políticas de protección del medio ambiente, parece remontarse a la *Comunicación de la Comisión de 22 julio 1971*, en la que se puso de manifiesto la exigencia de tener en cuenta la calidad de los recursos naturales y de las condiciones de vida en la misma definición y organización del desarrollo económico⁶.

Posteriormente, en la cumbre de París de octubre 1972, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon el medio ambiente como aspecto específico de la actividad comunitaria al señalar que *“La expansión económica, que no constituye un fin en sí misma, ha de permitir prioritariamente atenuar la disparidad de las condiciones de vida. Dicha expansión... habrá de conducir a la mejora de la calidad y del nivel de vida. En consonancia con el espíritu europeo, habrá de otorgarse una atención especial a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de que el progreso esté al servicio de los hombres”⁷.*

Dicha declaración fue una invitación a las instituciones de la Comunidad Europea a establecer *“programas de acción”* para la protección del medioambiente. A partir de esa postura tomada en la cumbre, la política comunitaria inició el rumbo hacia la toma de conciencia medioambiental, que desembocó en la aprobación del I Programa de acción de la Comunidad Europea sobre el medio ambiente y sus posteriores sucesores.

Los dos primeros programas (que datan de las fechas 1973-1976 y 1977-1981) establecieron las bases sobre las que se asentarían los intereses ambientales en el ámbito comunitario. Como cita el autor Fernando López Ramón: *“La conexión de la política ambiental con la dignificación de la persona humana (“poner la expansión al servicio del hombre”, se dice en el I Programa) fue la idea que permitió asentar como gran objetivo de esa política la utilización*

⁵ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano 1972.

⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., *“Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental”*. [Citado 12 mayo 2021] Disponible en: https://huespedes.cica.es/gimadus/01/CARACTERES_DERECHO.htm

⁷ BREA BONILLA, C., *“Política De Medio Ambiente Y Acción Por El Clima”*. Guía de Políticas de Medio Ambiente y Cambio Climático. Junio 2019 [Citado 12 mayo 2021]. Disponible en: https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dgae_guia_de_politicas_politica_medio_ambiente_y_cambio_climatico_2019.pdf

racional de los recursos naturales, de forma compatible con el desarrollo económico⁸”.

En 1986, la aprobación del Acta Única Europea y su entrada en vigor el 1 de julio de 1987, supuso que la política ambiental fuese reconocida como uno de los objetivos principales de la U.E. Su artículo 25 establece que en la Tercera Parte del Tratado CEE se añadirá un Título VII de nombre “MEDIO AMBIENTE”, que establece como objetivos:

- *Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;*
- *Contribuir a la protección de la salud de las personas;*
- *Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales⁹.*

Por otro lado, y con posteridad, el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), introdujo el concepto de desarrollo sostenible afirmando que: “*las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*”.

Por su parte el Título XX del TFUE se destina en su totalidad al medio ambiente, estableciendo en su art. 191.1 los objetivos de la Política Ambiental de la Unión como los siguientes:

- a) Conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente;*
- b) protección de las personas;*
- c) Utilización prudente y racional de los recursos naturales;*
- d) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y, en particular, a luchar contra el cambio climático.*

Junto a ello, el apartado segundo de dicho artículo, recoge los principios esenciales de estas políticas medioambientales enumerando los principios de cautela y de acción preventiva, el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, y el principio de quien contamina paga.

⁸ LÓPEZ RAMÓN, F., “*Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental*”. [Citado 12 mayo 2021] Disponible en: https://huespedes.cica.es/gimadus/01/CARACTERES_DERECHO.htm

⁹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, N° L 169/1, Acta Única Europea. 1987.

Como se puede apreciar, el derecho comunitario, de una manera activa, fomentó la cooperación entre los distintos estados miembro para favorecer la creación de una normativa sólida que consiguiese un nivel alto de protección medioambiental, y consagrara el principio de desarrollo sostenible.

En lo referente a la gestión de residuos, la *Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos*, surgió de la necesidad de crear una regulación más amplia en lo relativo a la gestión de residuos, que solventara la disparidad de las disposiciones de los distintos Estados miembro habidas hasta el momento¹⁰. Esta Directiva, tuvo en consideración como objetivo principal la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos¹¹. Finalmente, hizo evidente la necesidad de un régimen de autorización para las empresas que se ocupan del tratamiento, almacenamiento o depósito de los residuos por cuenta ajena y de un régimen de vigilancia para las empresas que gestionan sus propios residuos y de las que recogen los residuos de otros.

Posteriormente, la *Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*¹², estableció diversas disposiciones acerca de procesos en los que interviene la gestión de residuos radiactivos o considerados peligrosos.

Por su parte, la *Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2006 relativa a los residuos*¹³, fue la sucesora de la Directiva 75/442/CEE, al ser ésta modificada de forma sustancial y necesitando, por tanto, una nueva revisión. En esta nueva redacción, se hace hincapié en la toma de medidas de prevención y reducción de los residuos; en la importancia del reciclado y la obtención de materias primas secundarias; en el establecimiento de un régimen de autorización y control de las empresas de eliminación y valorización de residuos, así como de vigilancia en las empresas de recogida, transporte y comercialización de residuos y, finalmente, se establece que la parte de los costes no cubierta por la explotación de los residuos debe costearse de acuerdo

¹⁰ Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. Diario Oficial n° L 194 de 25/07/1975 p. 0039 – 0041. [Citado 13 mayo 2021]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31975L0442&from=en>

¹¹ Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. Diario Oficial n° L 194 de 25/07/1975 p. 0039 – 0041. [Citado 13 mayo 2021]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31975L0442&from=en>

¹² Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Publicado en DOUEL núm. 175 de 05 de Julio de 1985.

¹³ Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2006 relativa a los residuos. Diario Oficial de la Unión Europea.

con el principio «*quien contamina, paga*».

Finalmente, la *Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, "sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas"* planteó como objetivo principal establecer los requisitos esenciales para la gestión de residuos¹⁴ y, en general, la obligación de que las entidades o empresas que lleven a cabo operaciones de gestión de residuos, en función de la repercusión ambiental de estas operaciones de gestión, tengan una autorización, presenten declaración responsable o estén registradas¹⁵. Dicha obligación se completa con la necesidad de que los Estados miembros de la UE tengan planes de gestión de residuos, así como la obligación de manipular residuos de tal forma que no generen impactos negativos en el medio ambiente y la salud. Además, estableció también que los costes de la eliminación de los residuos recaigan sobre el poseedor de los residuos o el anterior poseedor, o el productor del producto del que proceden los residuos¹⁶.

Los Estados miembros deben adoptar medidas para asegurar que la gestión de los residuos no cree riesgos para nuestros recursos naturales (agua, aire, suelo, así como para fauna y la flora) ni que tampoco provoque contaminación sonora ni atenta contra los paisajes ni los lugares de especial interés ambiental. Es por esta razón que la Directiva precisa un tratamiento singularizado de la gestión, desde el almacenamiento inicial de los residuos hasta su posterior recogida, así como su almacenamiento para su ulterior tratamiento, atendiendo al tipo de residuos, su tamaño y el período de almacenamiento y la finalidad de la recogida.

Recientemente, este marco de normativa europea se ha visto "renovado" por la *Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo por la que se modifica Directiva 2008/98/CE sobre los residuos*. Esta nueva Directiva establece las "*medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de la generación de residuos y de los impactos de la generación y gestión de los residuos, mediante la reducción del impacto global del uso de los recursos y mediante la mejora de la eficiencia de dicho uso, elementos cruciales para efectuar la transición a una economía circular y garantizar la competitividad de la Unión a largo plazo*" (Preámbulo). En dicha disposición se remarca la importancia de la reutilización y del reciclado de los residuos, a fin de avanzar hacia una economía circular y se define el concepto de "*residuos municipales*". Estos residuos constituyen aproximadamente entre el 7 % y el 10 % de los residuos totales generados en la Unión y, por tanto, esto requiere de un sistema de gestión de residuos que

¹⁴ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. Capítulo II: REQUISITOS GENERALES.

¹⁵ Ídem. Capítulo IV: AUTORIZACIONES Y REGISTROS.

¹⁶ Directiva 2008/98/CE. Artículo 14.

comprenda 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 elaborado¹⁷. De esta forma, se establecen nuevos objetivos de reciclado de residuos municipales: para 2025, tendrá que reciclarse un mínimo del 55 % de los residuos municipales en peso. Este objetivo ascenderá al 60 % para 2030 y al 65 % para 2035.

Para finalizar este apartado, es necesario hacer referencia al "Pacto Verde de la Unión Europea", a los que muchos ya catalogan como el *mayor programa bioeconómico de Europa*¹⁸. Este ambicioso proyecto de la Comisión responde a los desafíos presentes y futuros del clima y del medioambiente; se trata de una *estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos*¹⁹. Esta estrategia también es un instrumento para facilitar la aplicación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas²⁰.

Los elementos que integran este pacto han sido ilustrados, por la Comisión, en la siguiente imagen:

¹⁷ DIRECTIVA (UE) 2018/851 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Diario Oficial de la Unión Europea L 150/110. 14-06-2018. P.2

¹⁸ PACTO VERDE: EL MAYOR PROGRAMA BIOECONÓMICO DE EUROPA. Publicado: 15 de abril de 2021. [Citado 20 mayo 2021]. Disponible en: <https://www.disruptionstudio.es/es/noticias/pacto-verde-el-mayor-programa-bioeconomico-de-europa/>

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre "El Pacto Verde Europeo". Bruselas, 11-12-2019. [Citado 20 mayo 2021]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

²⁰ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. [Citado 20 mayo 2021]. Disponible en: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

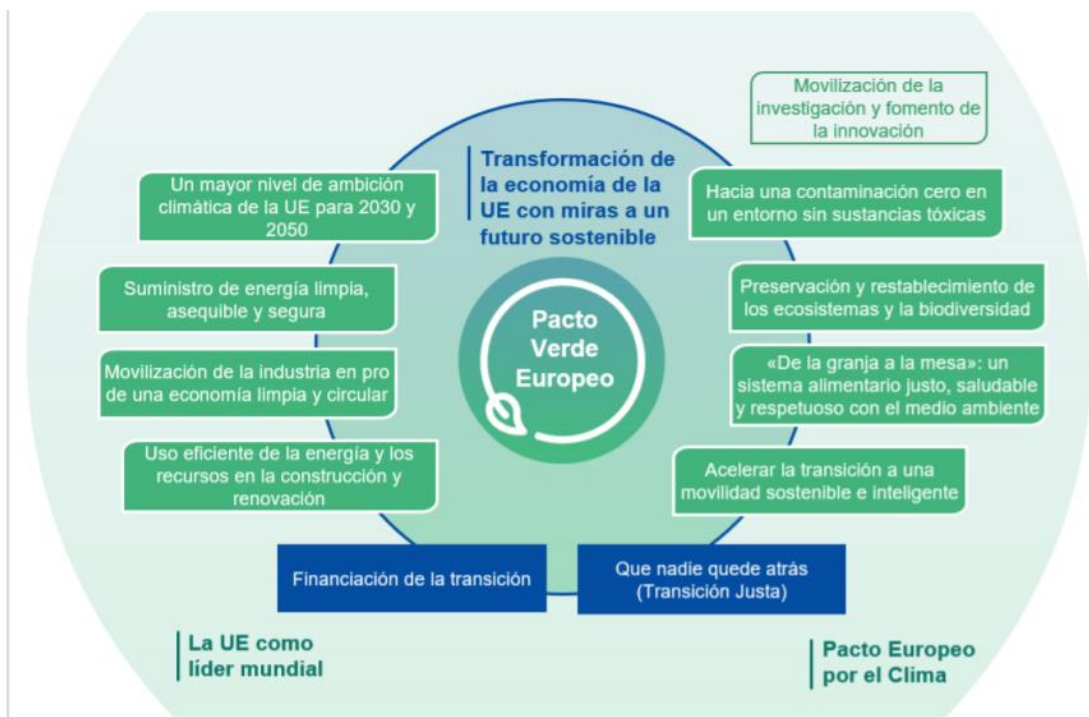


Figura 1: Pacto Verde Europeo

Dentro de los objetivos y planes de acción se contempla la *movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular*, en la cual se contempla una política de residuos sostenibles encaminada a recuperar su valor económico y evitar o reducir al mínimo los efectos de estos residuos en el medio ambiente y en el cambio climático.

Asimismo, es conveniente mencionar el nuevo Plan de Acción sobre la Economía Circular, que constituye uno de los principales elementos incluidos en el Pacto Verde Europeo:

Mediante la *Comunicación de La Comisión del 11 de marzo del 2020 sobre el Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*, se pretenden adoptar nuevas medidas para reducir la producción de residuos y garantizar que la Unión disponga de un eficiente mercado interior de materias primas secundarias de alta calidad, reforzando, a la vez, su capacidad para asumir la responsabilidad de sus residuos²¹. De esta manera, dedica un apartado a la problemática de los residuos al que titula

²¹ Bruselas, 11.3.2020 COM (2020) 98 final. Comunicación De La Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones sobre el Nuevo Plan De Acción Para La Economía Circular, Por Una Europa Más Limpia y Más Competitiva. [Citado 20 mayo 2021]. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/nuevoplandeaccionparalaeconomiacircular_tcm30-527275.pdf

Menos residuos, más valor y en el que trata de alcanzar políticas que permitan la prevención de ciertos residuos y la circularidad de los mismos, la intención de crear un mercado de materias primas secundarias eficiente, que contribuya a prevenir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de materias primas secundarias y, finalmente, contribuir a evitar los problemas de exportación de residuos ilegales a terceros países, realizando una revisión exhaustiva de las normas de la Unión Europea sobre los traslados de residuos²².

La estrategia de Economía Circular engloba así todas las etapas de la cadena de valor de los productos, desde el diseño hasta la selección de materias primas y su producción final y de ésta, hasta su comercialización y llegada al consumidor. El plan de acción de la CE establece siete áreas clave esenciales para lograr una economía circular: plásticos, textiles, residuos electrónicos, alimentos; agua y nutrientes, embalaje, baterías y vehículos; edificaciones y construcción²³.

B) LEGISLACIÓN ESTATAL:

En lo referente a nuestro derecho interno, el hito que marcó el desarrollo del derecho medioambiental fue, como se ha dicho, la aparición en la Constitución de 1978 del término "*medio ambiente*" introducido mediante el artículo 45: «*derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*».

Ya en el Preámbulo de nuestra Carta Magna se expresa la "*voluntad de asegurar a todos una digna calidad de vida*". De esta forma, el Tribunal Constitucional ha consagrado una concepción amplia del «*medio ambiente*» afirmando, en su Sentencia 102/1995 (ponente Rafael Mendizábal Allende), que comprende los recursos naturales, pero también «*otros elementos que no son naturaleza sino historia, los monumentos, así como el paisaje*»²⁴.

Dentro del Título I, *De los derechos y deberes fundamentales*, el Capítulo Tercero, *De los principios rectores de la política social y económica*, contiene el art. 45 CE, en cuya virtud se establece que:

"1. Todos tienen **derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.**

²² Ídem.

²³ Noticias Parlamento Europeo: "*¿Cómo quiere la UE lograr una economía circular para 2050?*" Actualización: 10-02-2021. [Citado 20 mayo 2021] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20210128STO96607/como-quiere-la-ue-lograr-una-economia-circular-para-2050>

²⁴ CUTANDA LOZANO. B. "*Derecho Ambiental: Algunas reflexiones desde el derecho administrativo*". Revista de Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 200, Madrid, mayo-agosto (2016), págs. 409-438.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de **proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente**, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

La doctrina se debate entre si este precepto ha de concebirse como un principio rector o debe protegerse como un auténtico derecho subjetivo. En este sentido, puede apreciarse que, en los últimos años, hay una tendencia a reconocer que bajo el artículo 45 subyace el derecho de todos los individuos a desarrollarse en un medio ambiente adecuado susceptible de ser protegido por las vías que establezca el legislador. Se trataría, por tanto, de un derecho de *tercera generación* que requeriría para su realización plena una actuación específica de los poderes públicos²⁵.

Por otro lado, la ordenación constitucional del medio ambiente, se completa en nuestro Ordenamiento con las previsiones relativas al reparto competencial entre Estado y CC.AA sobre esta cuestión. Así, el art. 149.1.23ª CE, establece que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre "*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*".

Esto precepto dispone, así, la habilitación del Estado para proceder a la elaboración de una política global de protección ambiental que sirva de base a las autonomías, estableciendo unos mínimos para un posterior desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, lo cual no impide que las Comunidades Autónomas establezcan niveles de protección más altos. Por su parte, el artículo 148 CE señala un “catálogo” de competencias mínimas que las Comunidades Autónomas pueden asumir, entre las que se encuentra, en su apartado noveno, la *gestión en materia de protección del medio ambiente*²⁶. Esta competencia puede observarse desde dos perspectivas²⁷; desde una competencia de ejecución de la legislación

²⁵ Sinopsis del artículo 45 de la Constitución Española (<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2>)

²⁶ BOE núm. 311, de 29/12/1978. Constitución Española, artículo 148. [Citado 25 mayo 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

²⁷ ALEJANDRE MARTÍN, C; BÉJAR PADILLA, P; BERNABEU GONZÁLEZ, F.J; LÓPEZ CONTRERAS-GONZÁLEZ, C; DEL VALLE PESQUERA, G: “Conflictos competenciales: CCAA vs Estado, en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente” Observatorio Medioambiental. 1999, nº2.

estatal²⁸ y desde una competencia de desarrollo legislativo y ejecución de acuerdo con la legislación básica del Estado²⁹.

En cuanto a las competencias de las Corporaciones Locales, nada se dispone desde la Constitución, por lo que es necesario acudir a la legislación estatal y autonómica. En este sentido, es claro el protagonismo del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), que consagra numerosos preceptos ambientales³⁰. Por su parte, el artículo 26 LRBRL establece numerosos servicios obligatorios que incluyen temática medioambiental (recogida de residuos, limpieza viaria, alcantarillado, etc.). Destaca entre ellos el apartado 1.d) que establece que "*En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano*".

En lo referente a la legislación estatal en materia de "residuos", destaca la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (en adelante, LRSC). Esta resulta ser la quinta Ley de residuos en la historia del ordenamiento jurídico español: La primera ley general de residuos se remonta a mediados de los años setenta, siendo la llamada Ley 19/1975, de desechos y residuos sólidos urbanos. Más tarde se completó su marco jurídico con la Ley 20/1986, de 14 de mayo de Residuos Tóxicos y Peligrosos. Ambas leyes fueron posteriormente derogadas por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, en la que se incluyó también la regulación legal de los suelos contaminados.

La LRSC se caracterizó, en relación con sus antecesoras normas, por su amplio contenido y su precisión en el establecimiento de obligaciones, destacando su Título VII que regula las potestades administrativas de vigilancia e inspección, así como la potestad sancionadora que incluye la determinación del deber de reparación de los "daños y perjuicios causados", atribuyendo como novedad la posibilidad de ejercitar medios de ejecución forzosa (imposición de multas coercitivas y la ejecución subsidiaria) en el caso de que los infractores no procedieran a la restauración o indemnización de los daños³¹.

²⁸ Por ejemplo: Asturias [art. 12.a) EA]; Cantabria [art. 24.a) EA]; La Rioja (art. 10.1.1 EA).

²⁹ Por ejemplo: País Vasco [art. 11.1. a) EA]; Cataluña [art. 10.1.6 EA]; Andalucía [art. 15.1.7 EA].

³⁰ En el párrafo 2º del artículo 25 LRBRL se indica la relación de competencias que el municipio deberá ejercer como organismo gestor a escala local, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. Entre ellos se incluyen los siguientes de contenido ambiental: Protección civil, prevención y extinción de incendios; Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; 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; Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

³¹ ALENZA GARCÍA J.F., "El nuevo régimen legal de los residuos" en "LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS", Catálogo general de publicaciones oficiales <http://www.060.es>. pág. 21.

Una de las principales novedades de la LRSC fue la desaparición del concepto de “*residuos urbanos*” y su relativa sustitución por los “*residuos domésticos*”. Esta cuestión será tratada con mayor detenimiento en el apartado tercero de este trabajo, dedicado al “Concepto de residuo urbano y su evolución”.

Otra novedad que trajo la LRSC fue la instauración, en su Capítulo III, de un *nuevo régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos*. En primer lugar, como indica ALENZA GARCÍA, distingue el sometimiento a una autorización tanto a las instalaciones de tratamiento de residuos, como a las personas que realicen esas operaciones, aunque también prevé la posibilidad de conceder una única autorización si la persona que gestiona los residuos es la titular de las instalaciones (art. 27.3). También se incorpora como novedad la exigencia de una inspección previa para el otorgamiento de las autorizaciones (art.27.5). Finalmente, se amplía el plazo máximo de resolución a 10 meses y establece el sentido negativo o desestimatorio del silencio administrativo (art. 27.10)³². En cuanto a las comunicaciones previas como forma de intervención, en virtud del artículo 29, concretamente, quedan sometidas a comunicación previa las siguientes actividades:

- las entidades o empresas que recojan residuos sin una instalación asociada, las que transporten residuos con carácter profesional y los negociantes o agentes;
- la instalación, ampliación, modificación sustancial o traslado de industrias o actividades que produzcan residuos peligrosos, o que generen más de 1000 t/año de residuos no peligrosos;
- las actividades de eliminación o valorización que hayan quedado exentas de autorización (eliminación de residuos no peligrosos en el lugar de producción o de valorización de residuos no peligrosos).

Otra novedad a destacar es la *responsabilidad ampliada del productor*. En la antigua Ley de Residuos ya se preveía la posibilidad de imponer obligaciones relacionadas con la producción y comercialización de los productos que generaban residuos a los propios responsables de la puesta en el mercado de esos productos. Ahora, con la LRSC, su título IV denominado “*Responsabilidad ampliada del productor del producto*”, determina más en profundidad las posibles obligaciones, además de clarificar los conceptos. De esta forma, el artículo 32 establece los distintos sistemas para dar cumplimiento a las

³² ALENZA GARCÍA J.F., “*El nuevo régimen legal de los residuos*” en “*LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS*”, Catálogo general de publicaciones oficiales <http://www.060.es>. pág. 26.

obligaciones que se establezcan en el marco de la responsabilidad ampliada del productor del producto, siendo éstos los siguientes:

- *Sistemas colectivos*: equivalen a los antiguos “*sistemas integrados de gestión*” y se someten a autorización, previo informe de la Comisión de Coordinación en materia de residuos.

- *Sistemas individuales*: quedan sometidos únicamente a comunicación previa que se presentará ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social y se inscribirá en el Registro de producción y gestión de residuos.

Finalmente, la LRSC incorpora un mayor control y la vigilancia, atribuyendo a las Administraciones competentes nuevas potestades en su correspondiente ámbito competencial en materia de residuos y de seguridad ciudadana. De esta forma, y como establece el artículo 44 “*el órgano competente podrá comprobar en cualquier momento que se cumplen los requisitos para el mantenimiento de las autorizaciones otorgadas y para continuar la actividad prevista en las comunicaciones según lo previsto en esta Ley; en caso de que no fuera así se podrá suspender la autorización o paralizar provisionalmente la actividad prevista en la comunicación y se propondrán las medidas a adoptar o, en su caso, se podrá revocar la autorización o paralizar definitivamente la actividad*”. En cuanto a la inspección y al régimen sancionador, la LRSC establece algunas novedades en lo referente al régimen de prescripción, los requisitos para la adopción de medidas provisionales y la ejecución forzosa de la obligación de reparar los daños derivados de la infracción.

Cabe destacar también que existe un anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados que, actualmente, está en tramitación, y cuyo objetivo es tratar de solventar algunas de las trabas detectadas en el marco de la aplicación de la figura de “fin de condición de residuo”.

Este Anteproyecto de Ley (APL)³³ trata de transponer dos Directivas comunitarias recientes:

- Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Plazo de transposición: 5 julio 2020.

³³ Página web del Gobierno de España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Participación Pública. Información Pública del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. [Citado 25 mayo 2021] Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Residuos%202020%20anteproyecto%20de%20ley%20de%20residuos%20y%20suelos%20contaminados.aspx>

- Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Plazo de transposición: 3 de julio 2021

De esta manera, este APL procedería a revisar y actualizar el régimen jurídico aplicable a los residuos y a los suelos contaminados establecido en la actual Ley 22/2011, de 28 de julio y a transponer a la legislación española, las últimas directivas de la Unión Europea en materia de residuos, del Paquete de Economía Circular y de la directiva de plásticos de un solo uso.

Recientemente, a mediados de mayo de 2021, el Consejo de Ministros ha aprobado este Proyecto de Ley dirigido a impulsar una economía circular, restringir los plásticos de un solo uso e incorporar dos nuevos impuestos dirigidos a "prevenir" la generación de residuos³⁴.

Las principales novedades que introduciría esta nueva ley son, en virtud del texto puesto en la *Información Pública*³⁵, las siguientes:

1. Inclusión de nuevas definiciones y revisión del ámbito de aplicación.
2. Impulso a la economía circular mediante la revisión de los procedimientos de subproducto y fin de condición de residuo, habilitando la posibilidad de desarrollo a nivel autonómico.
3. Se refuerza la jerarquía de residuos mediante la inclusión de la obligación por parte de las administraciones de adoptar instrumentos económicos.
4. En materia de fiscalidad ambiental, con el fin de incentivar la economía circular, se introducen nuevos impuestos.
5. En el ámbito de la prevención:
 - Inclusión de objetivos de reducción de la generación de residuos para el medio y largo plazo.

³⁴EUROPA PRESS, "El Gobierno aprueba el proyecto de Ley de Residuos que limita el plástico de un solo uso e incluye 2 impuestos", Periódico digital, 18 de mayo 2021. Disponible en:

<https://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-gobierno-aprueba-proyecto-ley-residuos-limita-plastico-solo-uso-incluye-impuestos-20210518124839.html>

³⁵ Página web del Gobierno de España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Participación Pública. Información Pública del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Residuos%202020%20anteproyecto%20de%20ley%20de%20residuos%20y%20suelos%20contaminados.aspx>

- Inclusión de medidas para reducir los residuos alimentarios, favoreciendo en primer lugar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución de alimentos.
- Prohibición de destrucción de excedentes no perecederos.
- Medidas para reducir el consumo agua embotellada en envase de un solo uso.

6. En el ámbito de la gestión de residuos:

- Establecimiento de un calendario de recogida separadas obligatorias para nuevos flujos de residuos (textiles, domésticos peligrosos, aceites de cocina usados), adelantándolo para biorresiduos.
- Incorporación de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado comunitarios para los residuos municipales (55% en 2025, 60% en 2030 y 65% en 2035), diferenciando un porcentaje de preparación para la reutilización. Se traslada el cumplimiento a las CCAA.
- Revisión de las obligaciones de la producción y gestión de residuos, así como las específicas para algunos flujos de residuos como *biorresiduos*, aceites usados y residuos de construcción y demolición.
- Inclusión, por primera vez, la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los residuos de su competencia.
- Realización de programas de gestión de residuos por parte de las entidades locales, que podrán realizarse independientemente o de forma conjunta a nivel autonómico y estatal.
- Inclusión en el artículo 2 "definiciones" el término «*Residuos de competencia local*», referidos a los residuos gestionados por las entidades locales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12.5³⁶.

³⁶ Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados (02-06-2020). [Citado 1 junio 2021]. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/200602aplresiduositysc_informacionpublica_tcm30-509526.pdf

C) LEGISLACIÓN AUTONÓMICA:

El artículo 149 de la Constitución es, junto a los artículos 148 y 150, uno de los preceptos que delimita el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, integrándose en el bloque normativo que permite determinar el grado de descentralización política o quantum de poder reconocido a ambos entes³⁷.

El art. 148 de la Constitución enumera, en su apartado primero, las materias sobre las que inicialmente, las Comunidades Autónomas podían asumir competencias y, dentro de éste, se establece en el apartado noveno "*La gestión en materia de protección del medio ambiente*". Por otro lado, el artículo 149 CE establece en su apartado nº23 que será competencia del Estado la *legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*. Por tanto, se desprende de este precepto que a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal en materia medioambiental; argumento que se apoya en el *Fundamento Jurídico 8 de la STC 102/1995*, de 26 de junio, que señala que "*aunque la redacción de la Constitución lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal*".

En consecuencia, todas las Comunidades Autónomas ostentan competencias para desarrollar legislación básica del Estado o establecer normas complementarias en materia de protección del medio ambiente. Los instrumentos normativos de que disponen las CCAA son Leyes Autonómicas (elaborada por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma), Decretos (promulgadas por el gobierno autonómico) y Ordenes (promulgadas por los diferentes consejeros)³⁸.

Para el desarrollo de las competencias en materia medioambiental, las Comunidades Autónomas han creado Consejerías competentes en materia de medio ambiente a las cuales les corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

³⁷ Sinopsis del artículo 149 de la Constitución Española. (<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>)

³⁸ VILLANUEVA RÍO, A. "*Recursos Naturales y Gestión Ambiental. La Legislación Ambiental y sus Principios*". Septiembre 2010. Pág.12.

- La ejecución de la legislación básica estatal y el desarrollo de normativa propia.
- La declaración y gestión de Espacios Naturales Protegidos.
- Coordinación y supervisión de la gestión ambiental en su ámbito.

En el contexto de esta asunción de competencias se debe destacar la responsabilidad autonómica respecto a las potestades de autorización, sanción e inspección, como proyección de las competencias de ejecución del art. 148.1.9ª CE.

Este trabajo se centrará en la legislación de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Aragón. En este apartado se procederá a hacer una breve introducción de la normativa autonómica de cada territorio que, posteriormente será desarrollada en profundidad y más concretamente en lo relacionado con la gestión de residuos, en el apartado quinto titulado "Análisis comparativo: regulación autonómica y local de la gestión de residuos en las Comunidades Autónomas de Andalucía Valencia y Aragón".

Respecto a la primera Comunidad Autónoma objeto de análisis, **Andalucía**, regula sus disposiciones en materia de medio ambiente mediante la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental³⁹. Como indica su preámbulo, dicha Ley "intenta dar respuesta a las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible –ambiental, social y económica– superando las originarias normas sectoriales para la protección de un medio ambiente limpio, hoy insuficientes"⁴⁰.

La llamada "Ley GICA" es el referente normativo para el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De esta forma, establece determinados instrumentos de prevención y control ambiental, según las características de las actuaciones; dichos instrumentos son:

-Autorización Ambiental Integrada: tiene como objetivo evitar y, en la medida de lo posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente (Art.21 GICA).

-Autorización Ambiental Unificada: *tiene por objeto evitar o reducir en origen las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo y otras incidencias ambientales de determinadas actuaciones, así como recoger*

³⁹ Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Publicado en el BOJA núm. 143, de 20 de julio de 2007 y en el BOE núm. 190, de 09 de agosto de 2007.

⁴⁰ Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Exposición de motivos I. (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-15158>)

en una única resolución las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que correspondan a la Consejería competente en materia de medio ambiente y entidades de derecho público dependientes de la misma, y que resulten necesarios con carácter previo para la implantación y puesta en marcha de estas actuaciones (Art. 28 GICA)

-Evaluación Ambiental de Planes y Programas: Se someten a evaluación ambiental estratégica los planes y programas que establecen estrategias, propuestas y directrices sobre las materias que enumera el artículo 36.1. *Se trata de un procedimiento abierto en el que está garantizada la participación de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, así como del público en general, desde el principio, cuando el promotor presenta la solicitud de inicio ante el órgano ambiental y las alternativas están todavía abiertas.*

-Calificación Ambiental: tiene por objeto la evaluación de los efectos ambientales de las actuaciones incluidas en el Anexo I, así como la determinación de la viabilidad de las mismas y de las condiciones en las que debe realizarse.

-Autorizaciones de Control de la Contaminación Ambiental: Son autorizaciones de control de la contaminación ambiental a los efectos de esta ley las siguientes, en virtud del artículo 46:

-Autorización de emisiones a la atmósfera.

-Autorización de vertidos a aguas litorales y continentales.

-Autorización de producción de residuos.

-Autorización de gestión de residuos.

La Ley GICA tiene como objetivos garantizar el refuerzo de la participación ciudadana facilitando el acceso a la información ambiental, proteger la calidad ambiental del aire, agua y suelos, así como también gestionar los residuos de Andalucía, establecer una responsabilidad compartida entre las Administraciones públicas y los ciudadanos en la protección del medioambiente, utilizar instrumentos económicos que incentivan la inversión en tecnologías limpias y crear un Comité Científico para los Riesgos Ambientales Emergentes.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de **Valencia**, su regulación medioambiental se encuentra recogida en la Ley 6/2014, de 25 de julio, de

Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.⁴¹ Esta ley incorpora un sistema de prevención y reducción de la contaminación a partir de los dos principales sistemas de intervención administrativa, siendo éstos la **autorización ambiental integrada** y la **evaluación de impacto ambiental**. Además, tiene como principales objetivos la simplificación administrativa y la reducción de trámites para el funcionamiento y puesta en marcha de actividades económicas.

De esta manera, su artículo 1 prevé como objetivo *“establecer el régimen jurídico al que se someten las actividades incluidas en su ámbito de aplicación en función de su potencial incidencia ambiental. Se consideran actividades con incidencia ambiental aquellas susceptibles de producir molestias, alterar las condiciones de salubridad del medio ambiente u ocasionar riesgos o daños a las personas o al medio ambiente”*.

Finalmente, en lo referente a la Comunidad Autónoma de **Aragón**, ésta se rige bajo las normas de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón⁴². En su artículo primero dicta que *“la presente ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de intervención administrativa ambiental aplicable a los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades que se pretendan desarrollar en el ámbito territorial de Aragón”*.

Esta ley pretende establecer un control administrativo ambiental sobre los planes, programas, proyectos, actividades e instalaciones que puedan afectar al medio ambiente, garantizar la calidad de vida y favorecer un desarrollo sostenible, simplificar y agilizar los procedimientos administrativos de control ambiental e incorporar y adaptar la legislación autonómica ambiental de Aragón a las modificaciones normativas del derecho comunitario y la legislación estatal.

La Ley 11/2014, regula para ello en su artículo quinto, los siguientes regímenes de intervención administrativa ambiental:

- Evaluación ambiental estratégica para los planes y programas.
- Evaluación de impacto ambiental para los proyectos.
- Evaluación ambiental en las zonas ambientalmente sensibles.
- Autorización ambiental integrada para las instalaciones.

⁴¹ Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana. Publicado en: *BOE núm. 231*, de 23 de septiembre de 2014.

⁴² Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón. Publicado en: *BOA núm. 241*, de 10/12/2014, y *BOE núm. 8*, de 09/01/2015.

- Licencia ambiental de actividad clasificada.
- Licencia de inicio de actividad

D) LEGISLACIÓN LOCAL:

El ordenamiento jurídico español asigna a los municipios responsabilidades en lo que se refiere a materia en medio ambiente, de acuerdo con las competencias medioambientales recogidas a favor de los entes locales en la Ley 7/1985, LRBRL, que tiene como base los artículos 140 y 149.1.18 CE.

Concretamente el artículo 25.2 LRBRL, consagra la base de varias competencias de índole medioambiental, dejando su verdadero desarrollo a la legislación sectorial. En este sentido, destaca el apartado b) en el que se confiere específicamente la competencia de "*Medio ambiente urbano*", conteniendo materias tales como parques y jardines públicos, *gestión de los residuos sólidos urbanos* y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Este listado de materias recogido en el artículo 25.2 constituye una base mínima, que puede ser ampliada por la legislación estatal o autonómica, y es por ello que los municipios pueden disponer de otras competencias propias, más allá de las citadas en la lista del artículo 25 LRBRL.

Con la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), se establece un nuevo modelo de delimitación, que afecta significativamente a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente. La reforma reduce el ámbito de actuación de carácter básico que reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente y, por otro lado, amplía las competencias de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes⁴³.

De esta manera, la LRSAL ha dispuesto desde la perspectiva ambiental, la configuración como competencia propia de las diputaciones provinciales de "*la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación*"⁴⁴.

Por tanto, los entes locales no poseen capacidad legislativa, pero sí la potestad reglamentaria para regular de qué manera se aplica la normativa en sus respectivos territorios. En lo referente a la legislación ambiental, las más

⁴³ SANZ RUBIALES, I. "*El Medio Ambiente Local*", en Revista Democracia y Gobierno Local, Número 25, 2014, pág. 13.. [Citado 5 junio 2021]. Disponible en el siguiente enlace: https://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL25.pdf

⁴⁴ Ídem.

comunes son las Ordenanzas municipales de ruido, residuos y vertidos y de emisiones a la atmosfera.

A ello debe sumarse, la previsión por la legislación estatal de los instrumentos de intervención locales, que, claramente, han de tener proyección en materia de medioambiente, debiendo destacarse el artículo 84 LRBRL, que dispone que las Entidades Locales pueden intervenir en la actividad de los particulares a través de:

a) **Ordenanzas y bandos.**

b) Sometimiento a **previa licencia** y otros **actos de control preventivo**. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

c) Sometimiento a **comunicación previa** o a **declaración responsable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo

2.-ESTRATEGIAS, PLANES Y PROGRAMAS MEDIOAMBIENTALES:

Agenda 21 Local:

La *Agenda 21 Local* es una herramienta que tiene sus orígenes en el *Programa 21* de la ONU aprobado en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992:

"Un proceso de Agenda 21 local puede ser descrito como el esfuerzo colectivo de un municipio para llevar a cabo un acuerdo entre los distintos sectores de cada comunidad local, acerca de la realización a largo plazo de un plan de acción hacia la sostenibilidad; en este sentido, se deben establecer objetivos, metas, instrumentos, acciones, evaluación, criterios y métodos. La Agenda 21 local es al mismo tiempo un proceso que debería involucrar a todos los sectores de una comunidad y desarrollarse dentro de un marco de características

*necesariamente democráticas y participativas, para poder llevar a cabo un plan local hacia la sostenibilidad*⁴⁵.

Se puede afirmar la Agenda 21 Local no es plan único de actuación, sino que se trata de un proceso continuo cuyo fin es avanzar en la sostenibilidad municipal, mediante un procedimiento que incluye la participación y consenso de los principales agentes sociales y económicos del municipio y de toda la ciudadanía.

Agenda Urbana Española:

La Agenda Urbana Española es un documento estratégico sin carácter normativo que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano⁴⁶.

La Agenda Urbana Española contiene un diagnóstico integral de la realidad urbana y rural, un marco estratégico de actuación que contiene Decálogo de 30 Objetivos específicos, un sistema de indicadores que permite realizar la evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y un Plan de Acción para la Administración General del Estado.

Dentro de la Agenda Urbana Española se señala, como objetivo específico, el reducir los residuos y favorecer su reciclaje, ya que en las ciudades se concentra el 50% de la generación global de residuos. Principalmente los objetivos que se persiguen son los incluidos en el Paquete Económico Circular (PEC) entre los que se incluyen los siguientes:

-Alcanzar tasas de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales de un 55% para el año 2025, de un 60% para el año 2030 y de un 65% para el 2035.

-Alcanzar tasas de reciclaje obligatorias para todos los envases del 70% en el 2030, que se distribuirán del modo siguiente: en el caso de los envases de plástico el 55%, el 30% en la madera, el 80% en los metales férricos, el 60% en el aluminio, el 75% en el vidrio y el 85% en el caso del papel y el cartón.

-Prohibir, para el año 2030 verter residuos reciclables.

-Exigir que, para el año 2030, todos los envases de plástico sean reciclables

Asimismo, algunas Comunidades Autónomas también disponen de sus propias Agendas Urbanas en las que adaptan estos objetivos medioambientales a las

⁴⁵ HERNANDEZ AJA A. 2004 [Citado 10 junio 2021]. Disponible en: <http://habitat.ag.upm.es/temas/a-agenda-21.html>

⁴⁶ Definición disponible en el siguiente enlace: <https://www.aue.gob.es/que-es-la-aue#inicio>

necesidades de sus respectivos territorios. De esta manera se encuentra, por ejemplo, la Agenda Urbana de Andalucía 2030⁴⁷, que incluye en su dimensión ambiental, dentro del reto “ciudades limpias y responsables”, una línea de actuación que se centra en reducir la generación de residuos y favorecer la reutilización, reciclaje y valorización.

Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020:

La prevención en la generación de residuos es uno de los principales temas ambientales en los que se ha centrado el derecho comunitario en los últimos años y, en consecuencia, nuestro ordenamiento jurídico.

La prevención en materia de residuos es entendida como el conjunto de actuaciones que abarca desde las etapas de concepción y diseño hasta la producción, distribución y consumo; y que pretende evitar, en la medida de lo posible, la generación de residuos, disminuir el contenido de sustancias nocivas y minimizar su impacto sobre la salud humana y el medio ambiente.

El Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020⁴⁸, ha desarrollado la política de prevención de residuos, conforme a la normativa vigente para avanzar en el cumplimiento del objetivo de reducción de los residuos generados en 2020 en un 10 % respecto del peso de los residuos generados en 2010. El Programa Estatal describe la situación de la prevención en España, realiza un análisis de las medidas de prevención existentes y valora la eficacia de las mismas⁴⁹.

Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022:

Este Plan fue aprobado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros del 6 de noviembre de 2015, a propuesta de la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Se trata de un instrumento que orienta la política de residuos en España actual y de los próximos años, impulsando las medidas necesarias para mejorar las

⁴⁷ Agenda Urbana de Andalucía 2030. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/02_agenda_urbana_andalucia_2030.pdf

⁴⁸ Es el último programa que aparece publicado en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Programa%20de%20prevencion%20aprobado%20actualizado%20ANFABRA%2011%2002%202014_tcm30-192127.pdf

⁴⁹ Página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Calidad y evaluación ambiental: Planes y Estrategias: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx>

deficiencias y promover las actuaciones encaminadas a un mejor resultado ambiental.

El objetivo final del Plan, trata de dejar atrás la economía lineal basada en producir, consumir y tirar y avanzar de esta manera hacia una economía circular en la que se reincorporen al proceso productivo una y otra vez los materiales que contienen los residuos para la producción de nuevos productos o materias primas.

Plan Nacional Integral de Residuos de España (PNIR)⁵⁰:

Este Plan Nacional incluye los residuos domésticos y similares, los residuos con legislación específica, los suelos contaminados, además de algunos residuos agrarios e industriales no peligrosos que, aunque no disponen de regulación específica, son relevantes por su cuantía y su incidencia sobre el entorno. Se incluye, además, la Estrategia de Reducción de Vertido de Residuos Biodegradables que, cumpliendo con una obligación legal, contribuye a alargar la vida de los vertederos y a disminuir su impacto sobre el entorno⁵¹.

La finalidad de este Plan es impulsar una serie de políticas adecuadas para la correcta gestión de residuos, de tal manera que disminuya el índice de generación de tales residuos y se realice un correcto tratamiento de los ya existentes mediante la prevención, reutilización, reciclaje, valoración y eliminación.

Planes y programas de las Comunidades Autónomas:

-Andalucía:

- **Plan Integral de Residuos de Andalucía (PIRec 2030):**

Este Plan ha sido aprobado, por un lado, para actualizar sus objetivos de prevención, reciclado, valorización y eliminación, a los nuevos objetivos europeos y estatales, y por otro, para adaptar su estructura, contenidos, períodos de vigencia, y frecuencia de evaluación y revisión a lo dispuesto en el

⁵⁰ Página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Calidad y evaluación ambiental: Planes y Estrategias. [Citado 10 junio 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/26/pdfs/BOE-A-2009-3243.pdf>

⁵¹ Página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Calidad y evaluación ambiental: Planes y Estrategias: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx>

Plan Estatal Marco de Residuos (PEMAR) 2016-2022 y las nuevas directrices europeas⁵².

Constituye, además, una herramienta mediante la cual impulsar la economía de Andalucía hacia ese modelo circular, que persigue ampliar la competitividad, crear empleo y generar un aumento de la sostenibilidad.

-Aragón:

- **Plan Gira 2018 – 2022:**

El Plan GIRA 2018-2022, es el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón, vigente durante el periodo mencionado. Es el documento global de planificación en materia de residuos de la Comunidad Autónoma de Aragón, que permite a las Administraciones y a los agentes sociales contar con los objetivos, programas de actuación y herramientas necesarias para una gestión respetuosa con el Medio Ambiente y el desarrollo sostenible⁵³.

-Comunidad Valenciana:

- **Decreto 55/2019, de 5 de abril, del Consell, por el que se aprueba la revisión del Plan integral de residuos de la Comunitat Valenciana:**

El Plan integral de residuos de la Comunidad Valenciana ha sido recientemente revisado con el objetivo de revisar y actualizar los objetivos y acciones que constituyen la estrategia a seguir en materia de residuos por dicha comunidad.

Este nuevo plan pretende crear un modelo de gestión de residuos, acorde con las Directivas Europeas en cuanto a prevención en la generación, reducción en origen, preparación para la reutilización, reciclado de calidad. De este modo, la presente modificación pretende encauzar la nueva planificación autonómica de residuos basada en los principios de la economía circular.

⁵² Página web de la Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Planificación, integración y evaluación ambiental. Planes sectoriales de residuos: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=e54ab45f215ea610VgnVCM100000341de50aRCRD&vgnnextchannel=df544e5bf01f4310VgnVCM1000001325e50aRCRD>

⁵³ Página web del Gobierno de Aragón. Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental. Gestión de residuos: <https://www.aragon.es/-/plan-de-gestion-integral-de-residuos-gira->

IV. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE RESIDUO Y SU EVOLUCIÓN

Como se lleva ha puesto de manifiesto con anterioridad, los residuos constituyen uno de los mayores problemas medioambientales de nuestra sociedad y que ha ido en aumento en los últimos años. Sin embargo, no fue hasta la segunda mitad del siglo XX cuando se toma consciencia de que los residuos urbanos constituyen un problema medioambiental⁵⁴ de gran relevancia debido, en parte, al aumento desmesurado del consumo de alimentos ultra-procesados que ha incrementado el consumo de envases, vidrios, cartón y plástico.

Al igual que la sociedad, el concepto de residuos ha ido evolucionando con el paso del tiempo y factores como la tecnología, la economía y el cambio en el paradigma de vida actual que nos lleva a unas mayores exigencias en cuanto al consumo.

Siguiendo un orden cronológico en el concepto legal de residuo, podemos encontrar que la Directiva del Consejo de 15 de julio de 1.975 relativa a los residuos, 75/442/CEE disponía que *“se entenderá por residuo: cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor”*.

De igual manera, la Directiva del Consejo de 18 de marzo de 1.991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos 91/156/CEE establecía que *“se entenderá por residuo: cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y de la cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse”*.

En España, la ya derogada Ley 42/75 de 19 de noviembre sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos establecía como residuo, en su artículo 1.2, apartado b), *“cualquier sustancia u objeto del cual se desprende su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones legales”*.

Posteriormente, la Ley 10/98, de 21 de abril, de Residuos, define, a efectos legales, como residuo: *“Cualquier sustancia u objeto perteneciente a alguna de las categorías que figuran en el anejo de esta Ley, del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención u obligación de desprenderse. En todo*

⁵⁴ *“Los residuos urbanos y su problemática”*. [Citado 11 junio 2021]. Disponible en: <https://www2.uned.es/biblioteca/rsu/pagina1.htm>

caso, tendrán esta consideración los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos (CER), aprobado por las Instituciones Comunitarias”.

No obstante, el concepto de residuo que maneja la vigente Ley 22/2011, abandona el anterior concepto integral de residuos urbanos que se preveía en la Ley 10/1998 o que la anterior Ley 42/1975 manejaba como residuos sólidos urbanos.

La actual Ley de Residuos y Suelos Contaminados, en su artículo tercero, establece una serie de definiciones entre las que se encuentra el concepto general de residuo que define como *“cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar”*. Sin embargo, hace referencia a una clasificación dentro de este concepto genérico de *“residuo”* y de esta manera se establecen los siguientes términos⁵⁵:

- **«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.
- **«Residuos comerciales»:** *residuos generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios.*
- **«Residuos industriales»:** *residuos resultantes de los procesos de fabricación, de transformación, de utilización, de consumo, de limpieza o de mantenimiento generados por la actividad industrial, excluidas las emisiones a la atmósfera reguladas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre.*
- **«Residuo peligroso»:** *residuo que presenta una o varias de las características peligrosas enumeradas en el anexo III, y aquél que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la*

⁵⁵ Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Artículo 3.

normativa europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte, así como los recipientes y envases que los hayan contenido.

La Ley 22/2011 deja fuera de su ámbito de aplicación a los *residuos radiactivos*, que poseen su propia regulación en la Ley de Energía Nuclear de 1964 y en las previsiones establecidas en el Plan Gestor de Residuos Radiactivos.

Como novedad, esta ley introduce los conceptos de “*subproducto*” y “*fin de la condición de residuo*”, para referirse a la necesidad de integrar los residuos nuevamente en el ciclo productivo, *antes* de convertirse en residuo (en el primer caso) y *después* de ser tratado como residuo (en el segundo caso).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reiterado en numerosas sentencias que la interpretación del concepto de residuo no debe realizarse de una manera restrictiva, aunque la “Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo Interpretativa Sobre Residuos y Subproductos”, de fecha 21 de febrero de 2007⁵⁶, ya estableció que “*una interpretación excesivamente amplia de la definición de residuo impondría costes innecesarios a las empresas afectadas y podría reducir el atractivo de materiales que, de otro modo, serían susceptibles de reutilización económica*”; y fue justamente esta interpretación la que motivó la regulación de los conceptos de “subproducto” y “fin de residuo”⁵⁷.

De esta manera, el artículo 4 LRSC, introduce el concepto de «**subproducto**», como un concepto jurídico diferente al de «residuo».

Esta distinción se realizó tras las reivindicaciones por parte de un gran sector de la industria, que venía reclamando dicho concepto, apoyado por los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este nuevo reconocimiento del concepto de subproducto trajo grandes consecuencias jurídicas, pero, sobre todo, se tradujo en consecuencias económicas. El propio artículo cuarto establece las condiciones por las que una sustancia u objeto producido en un proceso de producción, cuya finalidad última no es la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerado como subproducto. Se establece, además, en el mismo artículo que una comisión en materia de residuos evaluará la condición de estas sustancias como *subproductos* bajo los criterios de la Unión Europea y dictarán, al efecto, la

⁵⁶ COM (2007) 59 final, de 21 de febrero de 2007. [Citada 12 junio 2021]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0059:FIN:ES:PDF>

⁵⁷ VÁZQUEZ GARCÍA, D. “*La Introducción Del Concepto De Subproducto Como Una De Las Principales Novedades De La Nueva Ley 22/2011 De Residuos*”. [Citado 12 junio 2021]. Disponible en: https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3141/documento/Daniel_Ley_Residuos.pdf?id=3266

correspondiente orden ministerial. Por tanto, se establece bajo esta normativa, que el criterio de aplicación no es discrecional y que deberá cumplir, en todo caso, los criterios europeos.

Las condiciones que establece el artículo cuarto para que una sustancia o producto pueda ser considerado como "subproducto" son las siguientes:

- a) Que se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente,*
- b) que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual,*
- c) que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción, y*
- d) que el uso ulterior cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos, así como a la protección de la salud humana y del medio ambiente, sin que produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente⁵⁸.*

Esta definición de subproducto tiene, por tanto, una gran relevancia jurídica que marca una notable diferencia en cuanto a la delimitación del concepto de residuo, de tal manera, que su distinción debe ser clara e inequívoca en cuanto a que puede repercutir de manera muy distinta en sus consecuencias jurídicas y económicas.

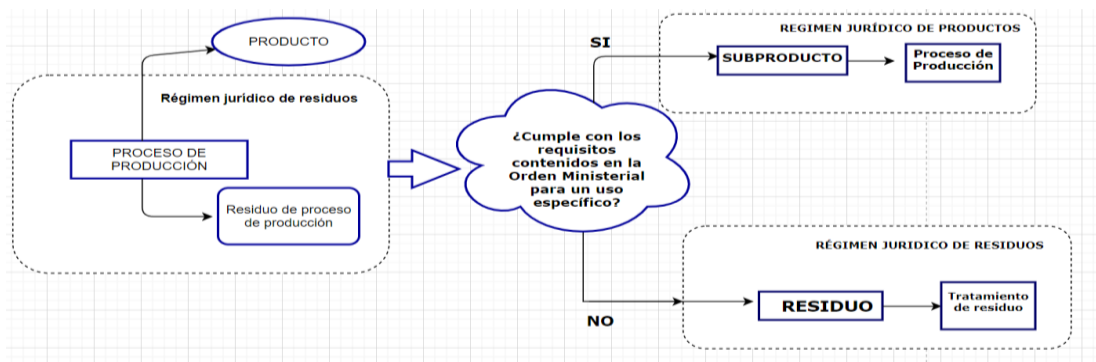
En el caso del concepto "**fin de la condición de residuo**", éste se regula en el artículo 5, y se establece que un residuo dejará de tener tal condición cuando se haya sometido a una operación de valorización, incluida el reciclado, y se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que las sustancias u objetos resultantes se usen habitualmente para finalidades específicas;*
- b) que exista un mercado o una demanda para dichas sustancias u objetos;*
- c) que las sustancias u objetos resultantes cumplan los requisitos técnicos para finalidades específicas, la legislación existente y las normas aplicables a los productos; y*

⁵⁸ Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Artículo 4.

d) que el uso de la sustancia u objeto resultante no genere impactos adversos para el medio ambiente o la salud⁵⁹.

Este concepto parte de la base de residuos que se transforman en fase temprana para ser destinados como materia prima secundaria a otro proceso productivo. La diferencia con el concepto de subproducto, es que éste nunca llegó a ser considerado como residuo y, en consecuencia, éste último alude a la aplicación del régimen jurídico de los residuos.



*Elaboración propia.

Recientemente, ha entrado en vigor el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, que contiene, junto a la definición de residuos municipales, interesantes aportaciones al objeto de precisar los fines de la Directiva 2018/850. Como novedad, se ha introducido la Disposición Adicional 2ª, con la intención de prever las normas de gestión de residuos domésticos en caso de convivencia con pacientes con COVID-19, tanto para su manejo domiciliario en hogares como para su gestión posterior, así como la gestión de los residuos procedentes de hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios y establecimientos similares en contacto con el virus⁶⁰.

En cuanto a la definición de "residuo" prevista en este Real Decreto, se encuentra regulada en su artículo 2, de la siguiente manera:

a) «Residuos inertes»: *aquellos residuos no peligrosos que no experimentan transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas.*

b) «Residuos municipales»:

⁵⁹ Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Artículo 5.

⁶⁰ Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. *BOE núm. 187*, de 8 de Julio de 2020. Exposición de Motivos.

1.º 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,

2.º 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.

c) «Residuos biodegradables»: los residuos que pueden descomponerse en condiciones aerobias o anaerobias, tales como, entre otros, los residuos de alimentos, de jardinería, el papel y el cartón.

d) «Residuos líquidos»: los residuos que tienen un estado de agregación líquido, incluidas las aguas residuales pero excluidos los lodos.

e) «Residuos monolíticos»: aquel residuo que tiene unas dimensiones mínimas de 40 mm en todas las direcciones y unas propiedades físicas y mecánicas que aseguran su integridad y la no presentación de fisuras durante un periodo suficiente de tiempo en las condiciones de vertido.

f) «Residuos granulares»: residuos que no son monolíticos.

g) «Residuos no peligrosos»: residuos que no están cubiertos por el apartado e) del artículo 3 de la Ley 22/2011, de 28 julio.

h) «Residuos de construcción y demolición»: residuos generados por las actividades de construcción y demolición.

En lo referente a la normativa autonómica, la **Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía**, define en su artículo 96, apartados 4 y 5, las siguientes definiciones en cuanto a materia de residuos:

-Materia prima secundaria: Los objetos o sustancias residuales de un proceso de producción, transformación o consumo, que se utilicen de forma directa como producto o materia prima en un proceso que no sea de valorización, en el sentido definido por la normativa sobre residuos y sin poner en peligro la salud humana, ni causar perjuicios al medio ambiente.

-Residuo: Cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse, perteneciente a alguna de las categorías que se incluyen en el Anexo de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. En todo caso tendrán esta consideración los que figuren en la Lista Europea de Residuos. No tendrán la consideración de residuo los

objetos o sustancias que se obtengan tras la valorización de los residuos y que se incorporen al ciclo productivo, así como las materias primas secundarias.

Sin embargo, es en el Reglamento de Residuos de Andalucía, donde se especifica la definición de "residuo doméstico"⁶¹ y, concretamente la de "residuos municipales"⁶² que son aquellos cuya gestión les pertenece a los entes locales y que engloba, a su vez, las siguientes categorías de residuos:

1.º Residuos domésticos generados en los hogares.

2.º Residuos domésticos procedentes de actividades comerciales y del resto de actividades del sector servicios, de acuerdo con lo establecido en el apartado p) anterior.

3.º Residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.

4.º Asimismo, podrán tener la consideración de residuos municipales, los domésticos procedentes de actividades industriales y los comerciales no peligrosos, cuando así se recoja expresamente en las ordenanzas municipales y en los términos en ellas indicados y sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

En cuanto a la **Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana**, hace referencia, en su artículo cuarto, a las siguientes definiciones acerca del concepto de residuo:

-Residuo: Cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse, perteneciente a alguna de las categorías que se incluyen en el anexo 1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. En todo caso tendrán esta consideración los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos (CER), así como en el Catálogo Valenciano de Residuos.

⁶¹ *Residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los similares a los anteriores por su naturaleza y composición, generados en industrias, comercio, oficinas, centros asistenciales y sanitarios de los grupos I y II, servicios de restauración y catering, así como del sector servicios en general. Art. 3, apartado p) del Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.*

⁶² Art. 3, apartado s) del Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.

-Residuos peligrosos: Aquellos que figuren en la lista de residuos peligrosos aprobada en el Real Decreto 952/1997, de 20 de junio, así como los recipientes y envases que los hayan contenido. Son también residuos peligrosos los que hayan sido calificados como tales por la normativa comunitaria y los que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea o en convenios internacionales de los que España sea parte. De igual modo, son residuos peligrosos aquellos que, aun no figurando en la lista de residuos peligrosos, tengan tal consideración de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 952/1997, de 20 de junio.

-Residuos inertes: Se considera tales los residuos que no experimentan transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas. Los residuos inertes no son solubles ni combustibles, ni reaccionan física ni químicamente de ninguna otra manera, ni son biodegradables, ni afectan negativamente a otras materias con las que entran en contacto de forma que puedan dar lugar a contaminación del medio o perjudicar la salud humana; el lixiviado total, el contenido de contaminantes de los residuos y la ecotoxicidad del lixiviado no superarán los límites que reglamentariamente se establezcan.

-Residuos urbanos o municipales: Son residuos urbanos o municipales:

1º. Los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios.

2º. 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 esta consideración, entre otros, los siguientes residuos:

Los residuos del grupo I y II generados en las actividades sanitarias y hospitalarias, según lo regulado en el Decreto 240/1994, de 22 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprobó el Reglamento Regulador de la Gestión de Residuos Sanitarios.

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.

Como se ha podido apreciar con lo anteriormente expuesto, el término jurídico de *residuo* y sus correspondientes derivaciones conceptuales, han ido evolucionando y adaptándose al contexto de los criterios que se implantan desde el derecho y la jurisprudencia de la Unión Europea a la vez que se ajustan a la realidad medioambiental que se vive en nuestro país. Desde las primeras

Directivas Europeas de los años setenta hasta la reciente regulación del sistema de gestión de residuos generados por la pandemia mundial de la COVID-19, el concepto de residuo y su correspondiente tratamiento, está en continuo cambio y avance hacia un sistema que permita, progresivamente, alcanzar los objetivos marcados por la sostenibilidad ambiental, sin desconocer las repercusiones económicas de una legislación muy exigente en materia de residuos.

Llegados a este punto, es conveniente destacar que las Entidades Locales, o las Diputaciones, en su caso, son las responsables de la recogida, tratamiento y transporte de los residuos municipales, en la forma que establezcan sus respectivas ordenanzas; sin embargo, y tras analizar el concepto de residuo, se debe puntualizar los matices que existen entre el "residuo doméstico" y el "residuo municipal" y cómo las entidades locales manejan uno u otro:

En primer lugar, la LRBR atribuye a los entes locales, en sus artículos 25 y 26, la competencia para la gestión de los residuos, pero sin hacer distinción del tipo de residuos que se trata, es decir, sin distinguir entre residuos domésticos, residuos comerciales, industriales o peligrosos. Por tanto, es necesario acudir a la ley estatal especial para delimitar el ámbito competencial que le correspondería asumir a la Administración Local.

De esta manera, la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados establece, en su artículo 12, las competencias administrativas que se contemplan para el ámbito estatal, autonómico y local; en concreto en su apartado quinto se establece que *"le corresponde a las Entidades Locales, o a las Diputaciones Forales cuando proceda, 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"*.

Por tanto, se puede afirmar que los residuos que manejan los entes locales, en primera línea, son los *residuos domésticos*⁶³, quedando en un segundo plano los residuos industriales, comerciales y peligrosos.

⁶³ Los generados en los hogares por los particulares en su vida cotidiana, los residuos y los procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, así como los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados y los producidos por servicios e industrias generados de análoga manera. (Art. 3 LRSC)

V. LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES SEGÚN LA LEY 22/2011 DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

La gestión de residuos en España está enmarcada en la Directiva de residuos 2008/98 del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea⁶⁴. La gestión de residuos engloba el conjunto de operaciones que se realizan desde que éste se genera, hasta la última fase de su tratamiento. En general, consta de tres etapas: Depósito y recogida, Transporte y Tratamiento.

La Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, introdujo como novedad un cambio en la jerarquía de residuos⁶⁵. De esta manera, elimina la “*reducción de los residuos*” para sustituirla por la “*preparación para la reutilización*”, y mantiene el “*reciclado*” y “*otros tipos de valorización, incluyendo la valorización energética*” en tercer y cuarto puesto, respectivamente, para finalizar, en el último escalón en la jerarquía, con la “*eliminación de los residuos*”⁶⁶. Tras la aprobación de esta ley, la llamada jerarquía de los residuos queda de la siguiente manera:

- La prevención de residuos, que se sitúa en el nivel más alto.
- La preparación para la reutilización.
- El reciclado.
- Otro tipo de valorización, incluida la energética.
- La eliminación, en el nivel más bajo de la jerarquía.

En primer lugar, la **prevención de residuos** se sitúa en la cúspide de la pirámide, estableciéndose como el objetivo más ambicioso y primordial de este sistema de gestión. La prevención se puede definir como el *conjunto de medidas destinadas a evitar que una sustancia, una materia o un producto se conviertan en residuo*⁶⁷. Para lograr este objetivo se emplean medidas como la reutilización o la prolongación de la vida útil de los productos, pero aun así España sigue lejos de su objetivo, y así lo demuestra un estudio que situó a

⁶⁴ VICTORIA COPPINI, M. “*Gestión de residuos urbanos en España*”. Publicado: 17 de diciembre 2018. [Citado 13 junio 2021]. Disponible en: <https://geoinnova.org/blog-territorio/gestion-residuos-urbanos/>

⁶⁵ Concepto denominado para definir un orden de prioridad en los tratamientos a realizar en los residuos.

⁶⁶ VÁZQUEZ GARCÍA, D. “*Algunos Apuntes Sobre La Nueva Ley De Residuos Y Suelos Contaminados*”. Revista “Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada / Extraordinario-2011” pág: 74. [Citado 13 junio 2021]. Disponible en: <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3193/documento/art09.pdf?id=3338>

⁶⁷ ARROYO CARRERAS, N; CASTELLOT PEÑA J.M y RAMOS SUÁREZ J.L. “*La Gestión De Los Residuos Domiciliarios En España. Efectos De La Nueva Ley De Residuos*” en “LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS” pág:91. [Citado 13 junio 2021]. Disponible en: https://www.cieda.es/CIEDAportal/recursos/doc/Comunes/1869155051_562013121513.pdf

España, en el año 2017, como el país de la Unión Europea que vierte una mayor cantidad de residuos a vertederos: un total de 12 millones de toneladas anuales⁶⁸.

La **preparación para la reutilización** aparece en la Ley 22/2011, en su artículo tercero, como la *operación de valorización consistente en la comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa*. Para ello, le Ley 22/2011 cita los llamados Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR), sobre todo en residuos concretos como los envases⁶⁹.

El **reciclado**, por su parte, se establece como *toda operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad*⁷⁰. El reciclaje juega un papel fundamental en la gestión de residuos en nuestro país, sobre todo en los llamados residuos domésticos o municipales. Según los últimos datos, en 2020 se entregaron a instalaciones recicladoras homologadas un total de 1.490.283 toneladas de envases domésticos para su posterior reciclaje⁷¹. Sin embargo, estamos todavía nos queda mucho camino que recorrer ya que una reciente noticia afirma que España incumplió el objetivo europeo de reciclar el 50% de los residuos domésticos en el año 2020⁷², lo que vulneraría el artículo 22.1, apartado a) de la Ley 22/2011⁷³.

Por su parte, la LRSC establece que las Entidades Locales habilitarán espacios, establecerán instrumentos o medidas para la recogida separada de residuos domésticos y en su caso, comerciales a los que es preciso dar una gestión

⁶⁸ Noticia publicada en la Revista Digital RETEMA (revista técnica de medio ambiente): “España es el país de la Unión Europea que más residuos deposita en los vertederos” por Grupo SPR, el 5 de mayo de 2020. [Citado 13 junio 2021]. Disponible en: <https://www.retema.es/noticia/espana-es-el-pais-de-la-union-europea-que-mas-residuos-tira-a-los-vertederos-DorUZ>

⁶⁹ Referencia al artículo 31.3 LRSC, apartados segundo y tercero.

⁷⁰ Referencia al artículo 3 LRSC, apartado “t”.

⁷¹ Noticia de la página web de Ecoembes: “El uso del contenedor amarillo creció en España un 8,5% y el del azul bajó 0,3% en un 2020 marcado por la pandemia”. Publicado el 3 junio 2021. [Citado 25 junio 2021]. Disponible en: <https://www.ecoembes.com/es/ciudadanos/sala-de-prensa/notas-de-prensa/resultados-reciclaje-espaa-C3%B1a-2020>

⁷² Noticia publicada en el periódico digital La Vanguardia: “España incumplió el objetivo europeo de reciclar el 50% de los residuos domésticos en 2020” por Antonio Cerrillo Barcelona, publicado el 11 de febrero de 2021. [Citado 13 junio 2021]. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/natural/20210211/6239441/espana-incumplio-objetivo-europeo-reciclar-50-basura-2020.html>

⁷³ “Antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos (restos orgánicos) u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso”.

diferenciada bien por su peligrosidad, para facilitar su reciclado o para preparar los residuos para su reutilización⁷⁴.

La **valorización** consiste, según el artículo 3 LRSC, en *cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general*. La ley hace principal referencia a la valoración energética⁷⁵.

En el caso de los residuos urbanos, la valorización energética puede realizarse a través de:

-Procesos termoquímicos (combustión, gasificación y pirolisis): en el caso de tratarse de residuos domésticos, el nivel de eficiencia energética debe ajustarse a los niveles fijados en el anexo II de la Ley 22/2011⁷⁶.

-Procesos físico-químicos.

-Procesos bioquímicos

Por último, cuando no se lleve a cabo la valorización, establece el artículo 23 LRSC que los residuos se someterán a **operaciones de eliminación** seguras, adoptando las medidas que garanticen la protección de la salud humana y el medio ambiente.

En cuanto al *ámbito de la responsabilidad ampliada del productor relativa a la gestión de los residuos*, la Ley 22/2011 establece dos formas para el cumplimiento de sus obligaciones: la individual y la colectiva⁷⁷.

Respecto al *sistema individual*, establece el artículo 32.2 LRSC que los productores que opten por un sistema individual deberán presentar una comunicación previa al inicio de las actividades, indicando su funcionamiento y las medidas que aplicarán para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada. Esta comunicación se presentará ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social

⁷⁴ Artículo 21.3 LRSC.

⁷⁵ Consiste en el proceso mediante el cual los vertidos se someten a ciertos tratamientos, de forma que se reduce su volumen y se generan, por un lado, unas pequeñas cantidades de residuos y, a su vez, energía proveniente de los materiales contenidos.

⁷⁶ Referencia al artículo 27 LRSC sobre “autorización de las operaciones de tratamiento de residuos”, punto 5, apartado d).

⁷⁷ Sin embargo, cuando se hayan implantado sistemas públicos de gestión, los productores podrán dar cumplimiento a estas obligaciones contribuyendo económicamente a dichos sistemas, de forma proporcional a las cantidades de producto que pongan en el mercado y atendiendo a los costes efectivos de su gestión. Ver artículo 32 LRSC sobre “Gestión de residuos en el marco de la responsabilidad ampliada del productor del producto”.

y se inscribirá en el Registro de producción y gestión de residuos. El contenido de la comunicación será el previsto en el anexo IX.

En relación al *sistema colectivo*, los productores que opten por este sistema deberán constituir una asociación (previstas en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación) u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro. Asimismo, el sistema colectivo deberá solicitar una autorización previa al inicio de su actividad. El contenido mínimo de la solicitud será el previsto en el anexo X de la LRSC y se presentará ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social⁷⁸.

Como se ha mencionado anteriormente, la Ley 22/2011 concede a las entidades locales competencias administrativas sobre residuos, enunciando en su artículo 12, que las entidades de ámbito local podrán:

- 1.º Elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.
- 2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias 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 17.3. 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 la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.
- 3.º *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.
- 4.º Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias Entidades Locales.

En consecuencia, las ordenanzas locales juegan un papel fundamental en el ámbito de la gestión de residuos urbanos. Esta potestad normativa⁷⁹ deriva de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y de la legislación sectorial estatal y autonómica de residuos, que permite a las Entidades Locales regular el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios

⁷⁸ Artículo 32 LRSC.

⁷⁹ Emanada del artículo 84.1 LRRBL.

y servicios, y ejercer las funciones de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en materias de su competencia.

Igualmente, el artículo 14 LRSC establece que las Entidades Locales, en el marco de sus competencias, podrán elaborar programas de gestión de residuos de conformidad y en coordinación con el Plan Nacional marco y con los planes autonómicos de gestión de residuos. Estos planes podrán ser elaborados individualmente o de forma agrupada.

En lo referente al productor o poseedor de residuos, la ley establece⁸⁰ que está obligado a la entrega de los residuos domésticos para su tratamiento en el término que establezcan las ordenanzas locales. Además, el productor está igualmente obligado a proporcionar a las Entidades Locales información sobre los residuos que les entreguen cuando presenten características especiales, que puedan producir trastornos en el transporte, recogida, valorización o eliminación⁸¹.

Finalmente, la ley de Residuos y Suelos Contaminados contempla las funciones de inspección, vigilancia y control; asimismo incluye en sus artículos 42 a 56 un régimen sancionador que prevé los sujetos responsables, las infracciones tipificadas y sus correspondientes sanciones, así como el procedimiento y las medidas de carácter provisional. En cuanto a la potestad sancionadora, esta ley ha ampliado la de los titulares de las Entidades Locales, además de reforzar el carácter preventivo mediante la posibilidad de que el órgano competente pueda adoptar medidas provisionales imprescindibles antes del inicio del procedimiento, en casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados.

Las funciones de inspección, vigilancia y control serán ejercidas por las autoridades administrativas respecto a su ámbito competencial en materia de residuos⁸², que se encargarán de garantizar los medios humanos y materiales suficientes para dar cumplimiento a dichas obligaciones.

El artículo 44 LRSC establece que las entidades y empresas que lleven a cabo operaciones de tratamiento, transporte o producción de residuos estarán sujetos a inspecciones periódicas efectuadas por las autoridades competentes. Igualmente estarán sujetos a dicha inspección los sistemas de aplicación de la responsabilidad ampliada del productor del producto. Los titulares de las entidades y empresas mencionadas anteriormente estarán obligados a prestar toda la colaboración requerida a las autoridades competentes.

⁸⁰ En el artículo 17, apartado segundo, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

⁸¹ Artículo 17, apartado cuarto, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados

⁸² Artículo 43 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

VI. ANÁLISIS COMPARATIVO: REGULACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, VALENCIA Y ARAGÓN.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del trabajo, la regulación medioambiental de los residuos es amplia y compleja debido al carácter descentralizado de la Administración Pública y al reparto competencial que se realiza entre los tres niveles territoriales de dicha organización: estatal, autonómico y local. En este apartado se van a analizar las distintas regulaciones sobre residuos que se han desarrollado en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Aragón, y cómo ello ha influido en la gestión que posteriormente realizan las entidades locales sobre los residuos municipales.

6.1 Comunidad Autónoma de Andalucía

A) Aspectos generales

En primer lugar, la Comunidad Autónoma de Andalucía, presenta un modelo de gestión de residuos que prioriza la minimización de la producción en origen y fomenta la reutilización y el reciclado, frente a la eliminación en vertedero. Este modelo quedó plasmado en la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental⁸³, y su posterior desarrollo por el Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía⁸⁴.

La Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental dedica su Título IV, Capítulo V a los residuos y, concretamente, en su sección 3ª, se regula la gestión de los mismo. En su artículo 101 se establece el sometimiento al régimen de autorización administrativa de las actividades de gestión de residuos, quedando exentas las actividades sobre residuos urbanos realizadas directamente por las Entidades locales, salvo que estén sometidas a autorización ambiental integrada. En lo referente a los residuos urbanos, establece el artículo 103, que los municipios estarán obligados a disponer de puntos limpios para la recogida selectiva de residuos de origen domiciliario que serán gestionados directamente o a través de órganos mancomunados, consorciados u otras asociaciones locales, en los términos regulados en la legislación de régimen local.

⁸³ Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental Comunidad Autónoma de Andalucía. Publicado en *BOJA* núm. 143, de 20 de julio de 2007 y en *BOE* núm. 190, de 09 de agosto de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-15158-consolidado.pdf>

⁸⁴ Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía. Publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Boletín número 81 de 26/04/2012. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/81/4>

En cuanto al Reglamento Autonómico de Residuos de Andalucía, de conformidad con la legislación básica estatal, es decir, Ley 22/2011, de 28 de julio, establece la siguiente jerarquía, a efectos de determinar el orden de prioridades a aplicar en materia de prevención y gestión de residuos en el ámbito autonómico y local:

- Prevención
- Preparación para la reutilización
- Reciclado
- Otro tipo de valorización, incluida, la valorización energética
- Eliminación

Como se expone en las disposiciones generales de este Reglamento, la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene competencia exclusiva en materia de prevención ambiental y competencia compartida en materia de medio ambiente, específicamente en lo referente a los instrumentos de planificación ambiental, así como la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía. Estas competencias se atribuyen en virtud del artículo 149.1.23.ª de la Constitución Española⁸⁵ y en los artículos 57.1.g)⁸⁶ y 57.3⁸⁷ del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En el Título I de este reglamento se establecen las disposiciones generales relativas al objeto, ámbito de aplicación, definiciones, consideraciones relacionadas con los subproductos, el fin de la condición de residuo y el Catálogo de Residuos de Andalucía, así como las competencias en materia de residuos.

En cuanto al objeto del reglamento, éste trata de desarrollar del Capítulo V del Título IV de la Ley 7/2007, de 9 de julio, sobre residuos, para establecer el régimen jurídico regulador de la producción, posesión y gestión de los residuos

⁸⁵ 23.ª: *Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*

⁸⁶ *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, en materia de: apartado g) Prevención ambiental.*

⁸⁷ *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; [...] la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía [...].*

que se generen y gestionen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

b) Tipología de residuos

El artículo cuarto del Reglamento Autonómico de Residuos de Andalucía establece la clasificación de los residuos, según su tipología, en las siguientes categorías:

1.-Atendiendo a su naturaleza:

1.º Peligrosos.

2.º No peligrosos.

2.-Según el ámbito de las competencias de gestión:

1.º Municipales.

2.º No municipales.

3.-Según su origen:

1.º Domésticos.

2.º Industriales.

3.º Comerciales.

4.º Agrícolas.

Al objeto de este trabajo, nos centraremos en la gestión por las entidades locales de los residuos municipales, considerándose como tal los siguientes:

1.º Residuos domésticos generados en los hogares.

2.º Residuos domésticos procedentes de actividades comerciales y del resto de actividades del sector servicios.

3.º Residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.

4.º Asimismo, podrán tener la consideración de residuos municipales, los domésticos procedentes de actividades industriales y los comerciales no peligrosos, cuando así se recoja expresamente en las ordenanzas municipales y en los términos en ellas indicados y sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos.

También destaca, en el artículo 7, la aprobación del Catálogo de Residuos de Andalucía, en el que se establecen los tratamientos finales obligatorios de valorización y eliminación que tienen que recibir los residuos producidos o

gestionados en Andalucía en función de la categoría a la que pertenezcan de acuerdo con la Lista Europea de Residuos de la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos, cuyo contenido se recoge en el Anexo XV. En este catálogo, por tanto, se especifican las aquellas operaciones de gestión para cada residuo que quedarían autorizadas, con carácter general, sin necesidad de cumplimentar la solicitud del modelo del Anexo XIV y obtener la correspondiente autorización administrativa de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

c) Competencias municipales en materia de residuos

El Título I contempla, en su artículo noveno, las competencias municipales en materia de residuos, habilitando al municipio para gestionar esta competencia en virtud del marco legal establecido por la Ley 22/2011, de 28 de julio; la Ley 7/2007, de 9 de julio y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Específicamente, se recogen como competencia municipal la obligatoriedad de la recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos, generados en los hogares, comercios y servicios, de conformidad a lo establecido en las respectivas ordenanzas. Esto establece, por tanto, un cierto margen de actuación local en lo referente a la ejecución de la competencia en materia de residuos domésticos, que se podrá realizar de forma independiente o asociada. Asimismo, se le otorga al poder municipal las funciones de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, establece el artículo 9.2, apartado d), que las entidades locales podrán:

1.º Elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.

*2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias 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 17.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio. 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 la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.*

3.º 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.

4.º Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias entidades locales.

El Título III está dedicado a la gestión de residuos; en él se establece el sometimiento de una autorización a las personas o entidades que realicen operaciones de tratamiento de residuos, además de someterse a autorización las instalaciones que realicen estas operaciones ubicadas en Andalucía y la actividad de recogida y almacenamiento de residuos con instalación asociada. También se actualizan los objetivos específicos de prevención, recogida, reciclado, reutilización y valorización.

Junto a ello, con el fin de favorecer el reciclaje y la valorización de los residuos municipales, el Reglamento Autonómico de Residuos establece que las entidades locales contribuirán, en el ámbito de sus competencias, al cumplimiento de los objetivos de recuperación, reutilización y reciclaje mediante la prestación del servicio de recogida selectiva de las diversas fracciones de residuos, utilizando los sistemas de separación y recogida que resulten más eficientes y que sean más adecuados a las características de su ámbito territorial⁸⁸.

Además, el Título VI, regula los puntos limpios, haciendo especial hincapié a la trascendencia de la administración local en esta materia, al establecer los puntos limpios municipales como instalaciones para la recogida selectiva de los residuos municipales, peligrosos y no peligrosos, que estén incluidos en la relación de residuos admisibles de la instalación, los cuales son aportados voluntariamente por la ciudadanía. Igualmente establece que la gestión de estas instalaciones corresponde a las administraciones locales en los términos previstos en la Sección segunda del Capítulo I del Título II de la Ley 5/2010, de 11 de junio⁸⁹. El funcionamiento de estos puntos limpios se recogerá en las respectivas ordenanzas elaboradas por las administraciones locales,

⁸⁸ Portal Ambiental de Andalucía. Gestión de residuos municipales. [Citado 20 junio 2021]. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/web/guest/landing-page-%C3%ADndice/-/asset_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/gesti-c3-b3n-de-residuos-municipales/20151?categoryVal=

⁸⁹ Artículo 118.2 del Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.

estableciendo las obligaciones de las personas o entidades usuarias del punto limpio⁹⁰ y los requisitos mínimos de las instalaciones⁹¹.

Finalmente, y de forma transversal, no puede perderse de vista el régimen de inspección, vigilancia y control, así como sancionador que establece el Título VIII disponiendo que corresponde a las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de medio ambiente el ejercicio de dichas funciones.

d) Regulación complementaria

Junto a esta regulación, que forma el pilar básico de la gestión de residuos en Andalucía, recientemente se ha publicado el *Decreto 131/2021, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030*⁹². Este plan se elabora en un contexto europeo que demanda una nueva normativa que desarrolle la economía circular y que se adapte a los nuevos objetivos de reducción 2030 y las recomendaciones de la Comisión Europea respecto a la revisión de los planes autonómicos (en este caso, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022).

Este Plan se realiza conforme al artículo 12.4 LRSC, que habilita a las Comunidades Autónomas a elaborar programas y planes autonómicos de prevención y gestión de residuos, y conforme al artículo 98.1.b) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que dispone que corresponde a la Consejería competente en materia de medio ambiente la elaboración de los planes autonómicos de gestión de residuos.

Sus principales objetivos se centran en actualizar las metas impuestas por Europa en cuanto a prevención, reciclado, valorización y prevención y acelerar la transición de Andalucía hacia una economía circular, que permita optimizar los flujos de materiales, energía y residuos generando un crecimiento sostenible, a la vez que crea empleo local no deslocalizable.

⁹⁰ Artículo 126 del Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.

⁹¹ Artículo 127 del Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.

⁹² Decreto 131/2021, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE. BOJA núm. 66 de 09 de abril de 2021. Disponible en: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/693999-d-131-2021-de-6-abr-ca-la-rioja-plan-integral-de-residuos-de-andalucia-hacia.html

Asimismo, se establecen en virtud del Acuerdo de 19 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno⁹³, como objetivos específicos los siguientes puntos:

- *Garantizar una adecuada gestión de la totalidad de los residuos generados y trasladados en el territorio, procurando el estricto cumplimiento del orden jerárquico establecido en la directiva comunitaria en materia de residuos.*
- *Impulsar la innovación, en el ámbito de aquellas iniciativas que favorezcan las mejoras en los procesos de producción encaminadas a un uso más eficaz de los recursos y a una menor generación de residuos, a que el valor de los productos y materiales se mantenga durante el mayor tiempo posible, así como a un aumento de la reutilización, la reciclabilidad y la valorización material que implique una reducción de la eliminación.*
- *Favorecer la simbiosis industrial de forma que los subproductos generados en unas actividades se conviertan en las materias primas de otras. Fomentar la utilización, por parte de las empresas, de materias primas secundarias para aprovechar al máximo los recursos materiales y energéticos contenidos en los residuos y reducir, en lo posible, el consumo de recursos naturales.*
- *Aplicar el principio de responsabilidad del productor a los agentes que ponen en el mercado productos que con su uso se convertirán en residuos, y el principio de "quien contamina, paga" a los generadores de residuos.*
- *Reducir el vertido de los rechazos procedentes de los procesos de valorización y de la fracción de residuos no reciclables mediante su valorización.*
- *Analizar la eficiencia de los actuales sistemas de recogida, optimizar los tratamientos y efectuar una evaluación integrada de los procesos completos de gestión, desde la producción hasta la gestión final.*
- *Impulsar la construcción de cuantas instalaciones de valorización y eliminación sean necesarias, de forma que Andalucía sea autosuficiente en lo que a la gestión de todos sus residuos se refiere.*
- *Disminuir la contribución al cambio climático de las actividades asociadas a la generación y la gestión de los residuos.*

⁹³ Acuerdo de 19 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIRec 2030). BOJA Nº 57 de 25 de marzo de 2019. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2019/57/BOJA19-057-00005-4034-01_00152402.pdf

Para el correspondiente seguimiento, evaluación y, en su caso, propuesta de modificación del Plan, se crea una Comisión de Seguimiento del Plan⁹⁴ como órgano colegiado de participación administrativa y social.

Finamente, es conveniente mencionar que a raíz de la pandemia del COVID-19, la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible publicó unas directrices para abordar de forma adecuada la gestión de los residuos afectados por el COVID-19. De esta manera, destaca la *Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19*. En esta Orden se contiene un apartado dedicado a las medidas preventivas en materia de gestión de residuos, destacando que la gestión de los residuos sanitarios de los grupos I (residuos domésticos) y II (residuos sanitarios asimilables a domésticos), de competencia municipal, conforme a lo previsto en los artículos 3.p), 3.s) y 109 del Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, y que, por tanto, no hayan estado en ningún caso en contacto con COVID-19, aun considerándose como residuos domésticos, deberá realizarse de forma separada por parte de la entidad local competente siempre que sea posible⁹⁵.

e) Ejemplo práctico: La gestión de residuos municipales en el Ayuntamiento de Sevilla

Una vez analizada la regulación general de los residuos en Andalucía, es oportuno estudiar la gestión que realizan, en concreto, las entidades locales sobre esta materia, centrándonos en un municipio de referencia. Así, por ejemplo, el municipio de Sevilla gestiona las competencias en residuos a través de la empresa LIPASAM⁹⁶, siendo ésta una empresa de carácter municipal de limpieza pública del Ayuntamiento de Sevilla. Fue constituida en 1986 proveniente del anterior servicio municipal de limpieza, y actúa como medio propio y servicio técnico del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla y sus Entidades y organismos públicos, en los términos contemplados en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.

⁹⁴ Artículo 2 del Decreto 131/2021, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030.

⁹⁵ BOJA. Boletín Extraordinario nº 77 de 08/11/2020. Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/577/4>

⁹⁶ Página Web de la empresa municipal de limpieza LIPASAM. [Citado 20 junio 2021]. Disponible en: <https://www.lipasam.es/>

Esta empresa se encarga, según sus Estatutos⁹⁷, de las siguientes funciones:

- a) Recogida domiciliaria de residuos domésticos.
- b) Recogida de residuos no domésticos: comerciales y de servicios, sanitarios en hospitales, clínicas y ambulatorios, industriales y agrícolas, de construcción y obras menores.
- c) Limpieza de la red viaria de la ciudad y parques públicos.
- d) Transporte de residuos procedentes de la prestación de los servicios anteriores hasta el lugar donde proceda a su eliminación.
- e) Eliminación de residuos, sin perjuicio de su posible aprovechamiento.
- f) Todas aquellas actividades de competencia u obligación municipal, en orden a la limpieza viaria, recogida, eliminación y aprovechamiento de residuos y protección ambiental.

Para ello, la empresa clasifica los residuos municipales competencia del ayuntamiento de la siguiente manera:

-Residuos municipales según la normativa legal:

- Residuos de los hogares
- Residuos similares a los domésticos de comercios y servicios
- Residuos de la limpieza viaria y de los parques y jardines
- Animales domésticos muertos
- Vehículos abandonados
- Residuos sanitarios Grupos I y II

-Residuos municipales según establezca la ordenanza municipal:

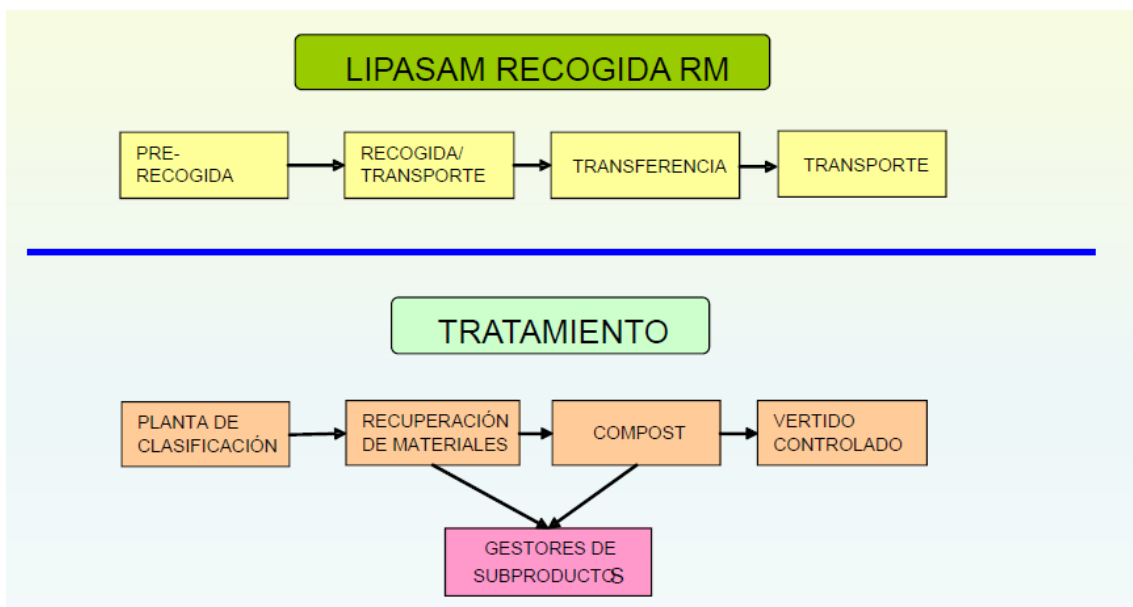
- Residuos comerciales no similares a los domésticos y no peligrosos si así lo establece la ordenanza municipal.
- Residuos similares a los domésticos de las industrias si así lo establece la ordenanza municipal.

- Residuos Peligrosos domésticos:

- Residuos peligrosos de los hogares
- Residuos peligrosos de actividades comerciales y de servicio de naturaleza y volumen similares a domésticos.

⁹⁷ Estatutos de la empresa LIPASAM. Disponibles en: https://www.lipasam.es/fileadmin/transparencia/14/20210426_estatutos-sociales_.pdf

De esta manera, la empresa LIPASAM procede a realizar la recogida y el tratamiento de los residuos de acuerdo con el siguiente esquema⁹⁸:



El sistema de recogida de residuos está basado en el sistema de reciclaje, consistente en separar los residuos en función de su composición con el fin de realizar operaciones de tratamiento que permitan reintroducirlos en un ciclo de vida. Para ello la entidad local pone a disposición de la ciudadanía un sistema de contenedores que clasificarán los residuos de la siguiente manera: materia orgánica y restos; envases; vidrio; papel/cartón; aceite vegetal y textiles.

Finalmente, el Ayuntamiento financia la recogida de residuos mediante tasas fiscales, recogidas en su correspondiente ordenanza municipal que, en este caso, es la ordenanza fiscal nº2 Reguladora De La Tasa De Recogida Domiciliaria De Basuras o Residuos Sólidos Urbanos, Y Residuos Sanitarios⁹⁹. La cuota de la tasa resultará de la aplicación de una tarifa en el caso de las viviendas, y de una cantidad fija en el caso de los locales, instalaciones o establecimientos de uso no residencial, cantidad que se determinará atendiendo a distintos parámetros o circunstancias según la naturaleza de la

⁹⁸ Imagen del PowerPoint "La gestión de los residuos municipales en la ciudad de Sevilla". [Citado 20 junio 2021]. Disponible en: https://bib.us.es/ulloa/sites/bib3.us.es.ulloa/files/gestion_rm_lipasam_jornada_educativa_may_201.pdf

⁹⁹ Ver Ordenanza Fiscal Reguladora De La Tasa De Recogida Domiciliaria De Basuras O Residuos Sólidos Urbanos, Y Residuos Sanitarios del Ayuntamiento de Sevilla. Disponible en: <https://www.sevilla.org/servicios/agencia-tributaria-de-sevilla/ordenanzas-fiscales/aprobacion-provisional-e-inicial-ordenanzas-fiscales-2021/02-o-f-tasa-de-recogida-de-basuras.pdf>

actividad desarrollada en aquéllos¹⁰⁰.

Como se ha podido observar, el Gobierno Local tiene gran trascendencia en materia medioambiental y, sobre todo, en lo que se refiere a la gestión de los residuos municipales, en tanto a que está obligado a prestar los servicios básicos de gestión de residuos urbanos y tienen la potestad de diseñar sus propios planes dentro del ámbito municipal, para definir las directrices generales, los objetivos concretos y los correspondientes programas de actuación.

6.2. Comunidad Autónoma de Valencia:

a) Aspectos generales

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Valencia, en lo referente a la gestión de residuos, se rige por la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana¹⁰¹. Esta ley nace para dar cumplimiento al contexto comunitario, en concreto a lo dispuesto en la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo, que proporciona el marco jurídico para la definición, prevención en la producción y gestión de residuos, la Directiva 91/689/CEE, de 12 de diciembre, relativa a los residuos peligrosos, que establece un mayor control y vigilancia para éstos, el Reglamento 259/93/CEE, del Consejo, de 1 de febrero, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, y la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril, que regula el vertido de residuos.

Como instrumentos de planificación, esta ley contempla el Plan Integral de Residuos, los Planes zonales de residuos y los Planes locales de residuos.

El *Plan Integral de Residuos* es el instrumento director y coordinador de todas las actuaciones que se realicen en la Comunidad Valenciana en materia de gestión de residuos, que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley 10/2000 y cuyo ámbito afecta a todo el territorio de la Comunidad Valenciana.

¹⁰⁰ Artículo 10 de la Ordenanza Fiscal Reguladora De La Tasa De Recogida Domiciliaria De Basuras O Residuos Sólidos Urbanos, Y Residuos Sanitarios del Ayuntamiento de Sevilla.

¹⁰¹ BOE núm. 5, de 5 de enero de 2001. Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-425-consolidado.pdf>

Los *planes zonales* tienen por objeto desarrollar y mejorar las previsiones del Plan Integral de Residuos, por tratarse de un servicio público o cuando la administración autonómica justificadamente así lo establezca.

Por último, los *planes locales de residuos* tienen por objeto establecer la regulación detallada de la gestión de los residuos de cada municipio, atendiendo a las peculiaridades propias del mismo conforme al Plan Integral de Residuos y, en su caso, al plan zonal correspondiente. Estos planes se desarrollarán atendiendo a un previo análisis del volumen y naturaleza de los residuos producidos para posteriormente fijar los circuitos de recogida, los lugares de ubicación de los contenedores, los equipos e instalaciones necesarios y el resto de los elementos relativos a la adecuada organización del servicio. Estos planes se aprobarán conforme al procedimiento establecido para la aprobación de las ordenanzas municipales.

b) Tipología de residuos

A efectos de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana, se contemplan en el artículo cuarto una serie de definiciones entre las cuales se recogen los "residuos urbanos o municipales", objeto de tratamiento por los entes locales. De esta manera, se definen como:

1.º Los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios.

2.º 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 esta consideración, entre otros, los siguientes residuos:

-Los residuos del grupo I y II generados en las actividades sanitarias y hospitalarias, según lo regulado en el Decreto 240/1994, de 22 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprobó el Reglamento Regulador de la Gestión de Residuos Sanitarios.

-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.

En lo que respecta a los residuos urbanos, el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana (PIRCV) parte de la definición que de los residuos urbanos o municipales efectuaba la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y la Ley 10/2000, de Residuos, de la Comunidad Valenciana, puesto que la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, no contempla la definición de residuos urbanos, sino de residuos domésticos.

El Plan Integral de Residuos se aplica a todas las tipologías de residuos, los cuales se clasifican en tres grupos correspondientes a los principales orígenes de dichos residuos:

- Residuos domésticos y asimilables.
- Residuos industriales.
- Residuos específicos

Respecto a los residuos domésticos y asimilables, se han aplicado las siguientes modificaciones:

-En virtud del artículo 14, los planes locales de residuos contendrán, al menos, una memoria justificativa de todos los servicios de su competencia, con indicación clara de los rendimientos de la recogida selectiva a obtener, una memoria económica vinculante para la entidad local y un documento de síntesis, de no más de 50 páginas. En esta documentación se deberá justificar y cuantificar las acciones adoptadas para conseguir una mejora de la recogida selectiva en origen en las entidades locales de que se trate, al objeto de alcanzar al menos, los objetivos cuantitativos y cualitativos nacionales y comunitarios establecidos en la Ley 22/2011 de residuos y sus modificaciones, así como el Plan Estatal Marco de residuos y el presente PIRCV.

-La gestión de los residuos debe basarse, a través de sus Planes Locales de Residuos, en políticas de "*Residuo Cero*"

-En virtud del artículo 17, la generación total de rechazos no valorizables, con destino a vertedero, debe limitarse como máximo al 42% sobre la totalidad de residuos producidos.

-Antes del 1 de enero de 2021, las entidades locales de la Comunitat Valenciana, analizarán e implantarán una recogida separativa obligatoria de los residuos de pañales y productos de higiene íntima de entre los domésticos y asimilables.

-Los residuos de pañales y productos de higiene íntima que se recojan selectivamente en origen deberán tratarse en instalaciones adecuadas a esta tipología de residuo.

Para conseguir los objetivos fijados en el presente Plan, la Generalitat potenciará la prevención en la generación de residuos, la preparación para la reutilización, el reciclaje de alta calidad y la valorización de materiales, siempre reduciendo las cantidades destinadas a depósito en vertedero, mediante, entre otras, las siguientes medidas

- Desde el 1 de enero de 2020 se establecerán mecanismos de incentivos fiscales que potencien el uso de envases de más de un uso entre los

residuos domésticos: envases reutilizables, reciclables y fabricados con material reciclado.

- Se fijará reglamentariamente para el sector HORECA (Hoteles, Restaurantes y Catering) cantidades u objetivos mínimos de preparación para la reutilización de determinados envases y bebidas.
- Se establecerán medidas para favorecer la reciclabilidad y compostabilidad de los envases y otros materiales, respecto de los envases y otros materiales de un solo uso, relativas principalmente al ecodiseño.
- Los consorcios y entidades municipales y supramunicipales competentes de los servicios de valorización y eliminación de residuos domésticos y asimilables, antes de 2021, deberán implantar en sus instalaciones de valorización de residuos domésticos y asimilables, una valorización separativa adicional al menos de vidrio que garantice, en todo caso, la ausencia de vidrio reciclable en los materiales compost y bioestabilizado, así como en el rechazo a vertedero.
- Todos los eventos festivos que se desarrollen en la comunidad, tanto de ámbito local, comarcal, provincial, autonómico, nacional o internacional están obligados a una gestión selectiva de sus envases y residuos de envases.
- Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente plan, será obligatoria la recogida selectiva de envases ligeros, papel-cartón, vidrio y biorresiduos, en todos los establecimientos de gestión pública o público-privada, tales como hospitales, centros de día, residencias de la tercera edad, colegios, edificios-dependencias-oficinas de todas las administraciones públicas ubicados en la comunidad valenciana.
- Será obligatoria la recogida selectiva en origen para su posterior reciclado, al menos de envases ligeros, plásticos no envases, vidrio, papel-cartón y biorresiduos en oficinas privadas, centros de ocio, centros comerciales, centros fabriles, centros de logística y distribución, supermercados, hipermercados y centros de gran afluencia de población en general.
- Se establecerán medidas para favorecer la reciclabilidad y compostabilidad de los envases y otros materiales, respecto de los envases y otros materiales de un solo uso.

c) Competencias municipales en materia de residuos

En lo referente a la organización y competencias de las administraciones públicas, establece el Capítulo II del Título I que se reconoce, con carácter general, la competencia de las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos o municipales, siendo los municipios titulares del servicio público de recogida, transporte, valorización y eliminación de residuos urbanos. Como novedad de la presente ley, se atribuye la valorización de esta categoría de residuos a la competencia municipal y se someten las actividades de valorización y eliminación de los residuos urbanos al régimen de autorización administrativa de la Comunidad Autónoma¹⁰². También se prevé la posibilidad de que se constituyan voluntariamente consorcios entre los entes locales y la Generalidad para una mayor eficacia en la prestación de los servicios.

Como se ha mencionado anteriormente, esta ley otorga a los entes locales un mayor ámbito de actuación en lo referente a la gestión de residuos urbanos, competencias que quedan expresamente atribuidas en su artículo quinto¹⁰³. Asimismo, el artículo sexto enumera las competencias municipales entre las que se encuentra la prestación de los servicios públicos de recogida, transporte, valorización y eliminación de los residuos urbanos o municipales en la forma que se establezca en sus respectivas ordenanzas; la obligatoriedad de implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos o municipales en los municipios de más de 5.000 habitantes y la posibilidad de gestionar estos servicios por sí mismos o mediante agrupaciones, mancomunidades o cualquier otra modalidad previstas en la legislación local, conforme a lo establecido por los planes autonómicos de residuos.

Igualmente, se hace mención en el artículo séptimo, a las competencias de las Diputaciones provinciales, las cuales adoptarán las medidas oportunas para asegurar, dentro de su ámbito territorial, la prestación integral y adecuada de los servicios mínimos atribuidos a los municipios, en materia de gestión de residuos urbanos. También contribuirán a la ejecución de las instalaciones supramunicipales de gestión de residuos urbanos contempladas por el Plan Integral de Residuos y, en su caso, por los respectivos planes zonales.

La Ley 10/2000, de 12 de diciembre, dedica su Capítulo V al régimen jurídico de la gestión de los residuos urbanos o municipales. En él se establece la obligatoriedad de los productores y poseedores de residuos urbanos o municipales de entregar estos residuos a las entidades locales o a un gestor autorizado y, en su caso, a proceder a su clasificación antes de la entrega, quedando así exentos de responsabilidad por los daños que puedan causar tales residuos, y siendo esta responsabilidad asumida por los entes locales

¹⁰² Preámbulo de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana.

¹⁰³ Artículo 5. Competencias locales: Las entidades locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos en los términos establecidos en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y en la presente Ley, así como en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local.

desde el momento de la correcta entrega. Se establece también, en virtud del artículo 60.3, que las entidades locales, estarán obligadas, en el ámbito de sus competencias, a cumplir los objetivos de valorización fijados en los correspondientes planes locales y autonómicos de residuos, fomentando el reciclaje y la reutilización de los residuos municipales originados en su ámbito territorial.

Finalmente, el Título V de esta ley está dedicado a la inspección, responsabilidad administrativa y régimen sancionador, estableciendo que la competencia para la observancia de estas funciones corresponde a los Ayuntamientos y a la Consejería competente en medio ambiente.

d) Regulación complementaria

Una vez analizada la ley principal de la Comunidad Valenciana, hay que destacar el Decreto-Ley 4/2016, de 10 de junio, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la gestión de residuos municipales¹⁰⁴. Este Decreto-Ley surge por la observancia del incumplimiento grave de los principios básicos de la gestión de residuos en los términos de la Directiva 2008/98/CE.

En consecuencia, a través de este Decreto-Ley se producen una serie de modificaciones en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana. En primer lugar, se modifica el artículo 6 apartado quinto, que establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma requiera el cumplimiento de la normativa de residuos a los municipios que no presten los servicios obligatorios de valorización o eliminación de residuos y demás obligaciones derivadas de esta norma. Si el municipio persiste en el incumplimiento por más de un mes, la Generalitat procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución del consorcio o entidad local competente. Igualmente se modifica el artículo 8, añadiendo competencias la Comunidad Autónoma para que sea ésta la que preste servicios de valorización o eliminación de residuos municipales a través del oportuno convenio administrativo o en caso de dispensa municipal. Finalmente, se modifica el artículo 36, apartado 2, que queda redactado de la siguiente manera «2. *La admisión a trámite de un proyecto de gestión privada dará lugar a la convocatoria de un concurso público por un plazo de 15 días, para la presentación de proyectos de gestión alternativos*».

¹⁰⁴ Decreto Ley 4/2016, de 10 de junio, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la gestión de residuos municipales. Disponible en: https://dogv.gva.es/datos/2016/06/14/pdf/2016_4420.pdf

Más recientemente se aprobó el Decreto 55/2019, de 5 de abril, del Consell, por el que se aprueba la revisión Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana (PIRCV)¹⁰⁵.

La aprobación de la revisión y actualización del Plan Integral de Residuos, parte de la necesidad de elaborar una normativa más acorde a los cambios acaecidos en los últimos años acerca de esta materia. El PIRCV es un instrumento de planificación que, mediante la realización de un nuevo diagnóstico, identifica, describe, analiza, evalúa y corrige las carencias de la anterior redacción y redefine los objetivos, criterios y las directrices que informaban el Plan Integral de Residuos del año 1997. La modificación y adaptación del PIRCV se ajusta a la normativa nacional de gestión de residuos que le aplica, Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados y Plan Estatal Marco de Residuos 2016-2022.

Por último, ya en el año 2020 la Comunidad Valenciana publicó el *DECRETO-LEY 13/2020, de 7 de agosto, del Consell, de declaración de servicio público de titularidad autonómica de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos selectivamente*¹⁰⁶. En lo referente a la gestión de residuos domésticos, establece su artículo tercero que, en el supuesto de que alguna entidad de las que configuran la Administración Local de la Comunitat Valenciana, Consorcio de residuos o entidad local competente de los servicios de valorización de residuos domésticos, adoptara la iniciativa de participar en la prestación del servicio público de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos en la vía pública y en la red de ecoparques de su ámbito de actuación, previa justificación del cumplimiento de los requisitos de eficacia y eficiencia establecidos en la normativa sectorial, se formalizarán, entre la Administración de la Generalitat y la entidad local interesada, los mecanismos de colaboración oportunos en los términos señalados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público donde quedarán reguladas las condiciones de la prestación del servicio. No obstante lo anterior, con carácter previo, el consorcio de residuos o entidad local competente de los servicios de valorización de residuos domésticos, así como sus entidades locales conformantes, deberán acreditar el cumplimiento previo íntegro de sus obligaciones básicas en materia de recogida selectiva en origen, incluida la de los biorresiduos, así como de valorización y eliminación de residuos domésticos, de acuerdo con la planificación autonómica dictada en materia de gestión de residuos domésticos.

¹⁰⁵ Decreto 55/2019, de 5 de abril, del Consell, por el que se aprueba la revisión Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana. Disponible en: https://dogv.gva.es/datos/2019/04/26/pdf/2019_4208.pdf

¹⁰⁶ DECRETO LEY 13/2020, de 7 de agosto, del Consell, de declaración de servicio público de titularidad autonómica de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos selectivamente. Disponible en: <https://www.boe.es/cca/dogv/2020/8884/r32391-32397.pdf>

Como se ha expuesto en este apartado, la Comunidad Autónoma Valenciana posee una regulación bastante extensa y completa acerca de la gestión de residuos y, concretamente, regula de una manera más exhausta las competencias y potestades que poseen los entes locales a la hora de planificar y ejecutar la gestión de los residuos urbanos o municipales.

e) Ejemplo práctico: La gestión de residuos municipales en el Ayuntamiento de Alicante

Para finalizar este análisis de la regulación de los residuos en la Comunidad Autónoma de Valencia, se procede a analizar la gestión de los residuos municipales por parte del Ayuntamiento de Alicante que, a diferencia del ejemplo anterior de Sevilla, gestiona los servicios de recogida, limpieza y gestión de residuos de forma indirecta, a través de una empresa llamada UTE ALICANTE¹⁰⁷. Esta empresa, contratada por el Ayuntamiento, se encarga de la gestión integral de los residuos siguiendo los principios del desarrollo sostenible, como son la minimización, el reciclaje y correcta eliminación de los residuos para evitar cualquier impacto sobre el entorno. De esta manera, el Ayuntamiento de Alicante sigue participando activamente en la gestión de residuos del municipio, aunque la gestión como tal se haga de manera indirecta por una empresa que no es de carácter municipal. Recientemente el Ayuntamiento ha creado una guía online para la correcta gestión de los residuos en los domicilios¹⁰⁸, para facilitar la tarea del reciclado y proporcionar otro ciclo de vida útil a los residuos domésticos y contribuir así con los objetivos incluidos en la "Agenda Urbana Alicante 2030"¹⁰⁹.

6.3. Comunidad Autónoma de Aragón:

a) Aspectos generales

Respecto a la Comunidad Autónoma de Aragón, ésta no posee ninguna ley específica de residuos ni se ha desarrollado en ningún reglamento concreto, sino que se aplica el marco jurídico general previsto a nivel estatal, y a partir de éste destacan algunas disposiciones como por ejemplo, la normativa que afecta a los servicios públicos de residuos, como es la Ley 2/2013 de 4 de

¹⁰⁷ Página web de la empresa UTE ALICANTE. Disponible en: <https://www.alicantelimpia.com/index.php>

¹⁰⁸ Noticia del periódico ALICANTEPRESS: "Alicante crea una guía para la correcta gestión de residuos". Publicada el 2 de junio de 2021. [Citado a 22 junio 2021]. Disponible en: <https://alicantepress.com/art/45880/alicante-crea-una-guia-para-la-correcta-gestion-de-residuos>

¹⁰⁹ Página web del Ayuntamiento de Alicante: "EL AYUNTAMIENTO PRESENTA ALICANTE 2030 PARA LOGRAR UNA CIUDAD PRÓSPERA, INCLUSIVA Y VERDE". [Citado 22 junio 2021]. Disponible en: <https://www.alicante.es/es/noticias/ayuntamiento-presenta-alicante-2030-lograr-ciudad-prospera-inclusiva-y-verde>

abril, de modificación de la Ley 6/2003, de 30 de diciembre de Medidas Tributarias y Administrativas (BOA, de 18 de abril de 2013) y la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas (BOA, de 31 diciembre de 2003) y una normativa específica sobre cada flujo de residuos, como son los residuos no peligrosos¹¹⁰, los residuos de construcción y demolición¹¹¹, los residuos calificados como peligrosos¹¹² y los aceites industriales usados¹¹³ entre otros.

En lo que respecta a residuos y sistemas integrados de gestión, en virtud del artículo 3 de la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental¹¹⁴, se establece que es competencia de este órgano la tramitación, resolución y emisión de informes de los procedimientos que se relacionen con esta materia.

b) El Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2018-2022 como disposición básica para la gestión de residuos municipales

El Gobierno de Aragón, mediante la Dirección General de Sostenibilidad y conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, inició la evaluación estratégica de planes y programas con el objetivo de elaborar el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón que comprendiera el periodo de 2018-2022.

Así el 12 de marzo de 2018 la Dirección General de Sostenibilidad remitió la Propuesta Final de Plan GIRA 2018-2022 y el Estudio Ambiental Estratégico y con fecha 28 de junio de 2018 el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental emitió la Resolución por la que se formula la Declaración Ambiental Estratégica del Plan. Su aprobación tuvo lugar el 24 de julio de 2018 y su publicación en el Boletín Oficial de Aragón se realizó el 24 de agosto de 2018: "Orden

¹¹⁰ [Decreto 2/2006, de 10 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de residuos industriales no peligrosos](#) y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valorización en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, 23 de enero 2006)

¹¹¹ Decreto 262/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de los residuos de la construcción y la demolición, y del régimen jurídico del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria en la Comunidad Autónoma de Aragón. (BOA, de 3 enero de 2007).

¹¹² Decreto 236/2005, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de residuos peligrosos y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos peligrosos en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, 12 diciembre 2005)

¹¹³ Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados (BOE, de 3 de junio de 2006)

¹¹⁴ Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. Publicado en: BOE núm. 24, de 28 de enero de 2014, páginas 5099 a 5132. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-838>

DRS/1364/2018, de 27 de julio, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 24 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (2018-2022)¹¹⁵"

Este nuevo Plan nace para dar respuesta a las necesidades de adaptarse a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y al Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR 2016-2022) y dar cumplimiento a los principios de economía circular, mediante la aplicación de los principios de jerarquía, autosuficiencia y proximidad y el principio de universalidad en el ejercicio de la responsabilidad ampliada del productor. En este documento se engloba la planificación en materia de residuos de la Comunidad Autónoma de Aragón, y permite a las Administraciones y a los agentes sociales contar con los objetivos, programas de actuación y herramientas necesarias para una gestión respetuosa con el Medio Ambiente y el desarrollo sostenible.

Para lograr sus objetivos, el Plan GIRA tiene muy en cuenta la importancia de la coordinación entre la administración autonómica y local, de tal manera que la planificación autonómica afecta de lleno a la Administración Local, en lo que se refiere a sus competencias en materia de gestión de residuos domésticos. De esta manera, se ha considerado la dispersión poblacional que caracteriza a la Comunidad Autónoma de Aragón como el principal motivo por el que se han impulsado modelos de gestión que agrupan distintas entidades locales (mancomunidades y consorcios), con el objetivo de gestionar en común los servicios de residuos municipales y conseguir una prestación más eficaz de los servicios de competencia municipal y un ahorro y eficiencia, en cuanto a recursos invertidos.

La estructura del Plan consta de seis programas horizontales y once verticales. Los programas horizontales o transversales, de carácter integrador, abarcan todas las tipologías de residuos, y son el de prevención, el de valorización el de control, el de depósito de residuos en vertedero, el de traslados transfronterizos, traslados y movimientos de residuos y el programa de seguimiento. Los programas verticales, por su parte, versan sobre una tipología concreta de residuos, y se incluye el programa destinado a los residuos sujetos al régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto, que incluye varios residuos sujetos a este régimen¹¹⁶.

Uno de sus programas verticales, se centra en los residuos domésticos y comerciales, estableciendo que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 22/2011, corresponde a las Entidades Locales (ayuntamientos y entidades supramunicipales como diputaciones provinciales y comarcas), como

¹¹⁵BOA n° 164. Disponible en: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1036391223131>

¹¹⁶ Plan De Gestión Integral De Residuos De Aragón 2018-2022. Pág: 24. Disponible en: https://www.aragon.es/documents/20127/674325/PLAN_GIRA_2018_2022.pdf/e80d9f8f-6745-e819-b918-dd025ea5c40b

servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en dicha 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 podrá llevarse a cabo de forma independiente o asociada.

Para la gestión de estos residuos hay que considerar:

- Fracciones de residuos que se recogen de forma separada: en Aragón, está implantada la recogida municipal separada en contenedores de papel-cartón, envases ligeros y vidrio. Además, se está fomentando la recogida separada de la materia orgánica.
- Sistemas de recogida: Los más habituales son Contenedores, la Recogida puerta a puerta, los sistemas neumáticos, los Puntos limpios, fijos o móviles, etc.
- Tratamientos posteriores: entre los cuales se encuentra la "Preparación para la reutilización", consisten en la comprobación, limpieza o reparación del producto; el reciclaje; el tratamiento para la valorización energética y el tratamiento para la eliminación de los residuos mediante incineración y depósito en vertedero.

c) Regulación complementaria

Por otro lado, más recientemente se ha publicado el *DECRETO 114/2020, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 148/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo Aragonés de Residuos*¹¹⁷, en el que se recogen, con carácter general, los requisitos de las autorizaciones de gestión para la valorización o eliminación de residuos, y cómo el Catálogo Aragonés de Residuos (anexo I) se encuentra vinculado en los procedimientos de autorización de las operaciones de gestión de residuo.

Finalmente, también conviene mencionar la guía elaborada por el Gobierno de Aragón, para la gestión de residuos domésticos¹¹⁸, dirigida a la ciudadanía, para hacer más fácil su contribución a la economía circular, mediante la prevención y la correcta separación de los residuos producidos en los hogares. Como se ha mencionado anteriormente, la gestión de los residuos domésticos

¹¹⁷ Boletín Oficial de Aragón nº 239: DECRETO 114/2020, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 148/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo Aragonés de Residuos. Disponible en: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1139186644040&type=pdf>

¹¹⁸ Guía Para La Prevención Y Gestión De Los Residuos Domésticos En Aragón. Disponible en: https://www.aragon.es/documents/20127/674325/GUIA_RESIDUOS_DOMESTICOS_ARAGON-2019.06.12.15.27.25.pdf/6a0dca4d-6dbc-538a-ea40-c6088c9abe0a

es competencia municipal y, como tal, los Ayuntamientos deben proporcionar los sistemas adecuados de recogida separada de flujos de residuos. Con esta guía, el Ayuntamiento de Aragón, pretende proporcionar la información básica sobre los tipos de residuos domésticos, sus características principales, las medidas de prevención, uso y reutilización y donde deben ser depositados para su recuperación o reciclaje.

d) Ejemplo práctico: La gestión de residuos municipales en la Mancomunidad Ribera Izquierda del Ebro (MRIE)

Un ejemplo del modelo típico aplicado a la Comunidad Autónoma de Aragón, para la gestión de residuos municipales es la *Mancomunidad Ribera Izquierda del Ebro (MRIE)*¹¹⁹. Esta institución está compuesta por siete municipios situados en el sector central de la depresión del Ebro, cuyos Ayuntamientos se han constituido en una Mancomunidad voluntaria para la ejecución, organización y gestión en común de las obras, servicios y actividades de su competencia. De esta manera, ofrecen un servicio de recogida, transporte y eliminación de residuos mediante gestión directa. La propia MRIE es la titular del servicio de gestión de residuos municipales, y la que se encarga de gestionar y recaudar la tasa que financia el servicio, liberando a los Municipios de dichas cargas administrativas. Este servicio se regula mediante la Ordenanza Fiscal Nº 2 BOPZ 13/11/2020¹²⁰.

Una vez analizadas las distintas regulaciones de las tres Comunidades Autónomas sobre gestión de residuos y, en particular, los residuos municipales o domésticos, se puede observar que cada una de ellas posee una regulación autonómica que desarrolla la normativa estatal conforme a las necesidades de su respectivo territorio y que, con más o menos detalle, habilita las competencias y potestades de las entidades locales para planificar y ejecutar de manera más precisa y eficiente los servicios de gestión de residuos de su competencia.

Se puede observar que, bajo una normativa básica común, la gestión de los residuos municipales difiere en su prestación en las distintas entidades locales analizadas: así en primer lugar, en el caso de Andalucía y, concretamente, en Sevilla, se lleva a cabo este servicio mediante una gestión directa del Ayuntamiento a través de una empresa de capital municipal llamada LIPASAM. En cambio, en la Comunidad Valenciana se ha expuesto el caso de Alicante, cuyo Ayuntamiento gestiona este servicio mediante la forma indirecta a través de la empresa UTE ALICANTE. Finalmente se ha analizado el caso de la Comunidad de Aragón, donde es habitual que se constituyan formas

¹¹⁹ Página web de la Mancomunidad Ribera Izquierda del Ebro.[Citado 22 junio 2021]. Disponible en: <https://mrie.es/la-institucion/>

¹²⁰ Ordenanza fiscal núm. 2, reguladora de la tasa por prestación del servicio de recogida, transporte y eliminación de residuos sólidos urbanos, que regirá a partir del 1 de enero de 2021. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1bVHQ34pz6wj0mETmx_CTpcBrVCorrIU/view

colaborativas para la gestión de los servicios públicos, como es el caso de la Mancomunidad Ribera Izquierda del Ebro.

Como se puede apreciar, la elección del tipo de gestión por parte de la entidad local, tanto la gestión directa como la indirecta, es válida y reconocida en nuestro ordenamiento jurídicos, siempre que se cumplan los requisitos y procedimientos establecidos para su correcto funcionamiento. Así, tanto los Ayuntamientos de forma directa, como las empresas privadas que gestionen el servicio de forma indirecta, deben cumplir con la normativa básica en materia medioambiental y tener presente los procedimientos a seguir y las autorizaciones que deben obtener para ejecutar correctamente la gestión integral de residuos. En relación a ello, recientemente salió a la luz la noticia¹²¹, acerca de la empresa valenciana UTE ALICANTE , en la que grupos ecologistas requirieron al Consell a no renovar la autorización del vertedero de Alicante, al considerar la documentación presentada por los gestores de las instalaciones (UTE Alicante) insuficiente y no justificativa respecto de las afirmaciones hechas en la Memoria Justificativa de aplicación de las Mejoras Técnicas Disponibles, presentada por el titular.

¹²¹ Noticia en el periódico digital Alicante Plaza: *“Los ecologistas instan al Consell a no renovar la autorización del vertedero de Alicante”*. Publicado a fecha 15/07/2020. [Citado 25 junio 2021]. Disponible en: <https://alicanteplaza.es/los-ecologistas-istan-al-consell-a-no-renovar-la-autorizacion-del-vertedero-de-alicante>

VII. CONCLUSIONES:

Tras el análisis de las cuestiones planteadas en cada apartado del presente trabajo, se puede apreciar que España posee, a nivel estatal, autonómico y local, gran cantidad de disposiciones e instrumentos en materia de protección del medio ambiente y, en consecuencia, también sobre materias de prevención y gestión adecuada de residuos.

El desarrollo normativo llevado a cabo desde la Unión Europea ha servido de base para inspirar y revisar el derecho medioambiental en nuestro país; además la existencia del derecho estatal debe articularse y complementarse con el desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas que, a su vez, deben tener en cuenta los planes y estrategias que aprueban los entes locales, lo que hace de este un sector complejo y diverso, desde el punto de vista normativo.

Desde esta perspectiva existen diversos instrumentos de coordinación entre los distintos niveles de organización, que se configuran en virtud de las especificaciones de cada territorio, con sus peculiaridades organizativas y procedimentales y las prioridades de su política ambiental en relación con su entorno¹²². Estos instrumentos, como son el Plan Nacional Integral de Residuos, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (a nivel estatal), el Plan Integral de Residuos de Andalucía (a nivel autonómico) o la Agenda 21 Local, configuran un sistema de facilita los flujos de información entre los distintos niveles, facilitando así la cooperación y consiguiendo un mejor resultado en cuanto a los objetivos medioambientales marcados desde la Unión Europea.

Un tema novedoso en lo que se refiere a la gestión de residuos es la estrategia de economía circular; ésta se configura como un nuevo sistema económico y social cuyo objetivo es la producción de bienes y servicios al tiempo que se reduce y optimiza el consumo y desperdicio de materias primas. Por tanto, y a diferencia de la economía lineal, la estrategia de economía circular aboga por alargar la vida útil de los residuos y apuesta por un sistema de prevención, reciclaje y reutilización de los residuos y, en especial, de los llamados residuos urbanos o municipales.

Por otro lado, analizando el concepto de residuo urbano a lo largo de las distintas normativas aprobadas, se puede observar cómo este concepto ha estado en constante evolución desde las primeras leyes de mediados de los setenta hasta la vigente ley del año 2011. Según la Ley 42/1975, de 19 de

¹²²BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J; DE MARCOS FERNÁNDEZ, A; DÍEZ SASTRE, S; LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L; MARTÍN DELGADO, I; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B; IMOU, S; MEDINA ALCOZ, L. *“Competencias y Coordinación en la Gestión De Residuos Por Las Distintas Administraciones Públicas”*. Publicado por el Consejo Económico y Social de España. Pág:62.

noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, éstos eran una mezcla de residuos domésticos y comerciales, residuos de construcción y demolición, residuos de servicios municipales y los derivados de las actividades industriales y agrícolas. Poco a poco y con las posteriores regulaciones acerca de esta materia se ha ido elaborando una clasificación más concisa sobre la tipología de los residuos y cuales constituyen los llamados "residuos de competencia municipal" cuya gestión les corresponde a los entes locales. De esta manera, el concepto de residuo actualmente se entiende bajo la clasificación de "residuos domésticos", que son los que en virtud de la actual Ley de Residuos y Suelos Contaminados están obligados a gestionar las entidades locales o la Diputaciones Forales cuando proceda, los "residuos comerciales", los "residuos industriales" y los "residuos peligrosos".

En cuanto a la gestión de estos residuos, la Ley 22/2011 dispone un sistema de tres etapas que consiste en la recogida, la preparación para la reutilización y la valorización. En concreto, respecto a los residuos de carácter municipal, la ley establece que las entidades locales deberán establecer instrumentos o medidas que favorezcan la recogida separada de los residuos domésticos, y en su caso comerciales, de cara a facilitar su reutilización.

Bajo mi punto de punta, la actual Ley de Residuos, necesita una nueva redacción (aunque como se ha mencionado anteriormente en este trabajo existe un Anteproyecto para la nueva Ley de Residuos), puesto que los objetivos que marca la Ley 22/2011 se han ido quedando desfasados, hasta el punto de que los objetivos específicos en cuanto a la reutilización, reciclado y valorización estaban marcados para el año 2020 y, por tanto, se necesita una nueva redacción que marque un horizonte más amplio y ambicioso en cuanto a objetivos de economía circular, en lo referente a la gestión de los residuos.

En cuanto a la legislación autonómica en materia de residuos, como se ha observado, en todas las Comunidades Autónomas analizadas ha habido un cierto desarrollo normativo en cuanto a la gestión de residuos. En mayor o menor medidas, las tres CCAA han elaborado sus planes autonómicos de gestión de residuos, en virtud de la potestad que le atribuye el artículo 14 LRSC; así en Andalucía se ha desarrollado el *Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030*, en Valencia el *Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana 2019-2022* y, finalmente, en Aragón, el *Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2018-2022*. Estos planes al tratar acerca de residuos de carácter municipal, deben respetar la autonomía local atribuida en virtud de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de las leyes de ordenación y gestión pública de cada Comunidad Autónoma.

En este sentido, las competencias locales en el tratamiento de los residuos de carácter municipal, mayoritariamente domésticos, están determinadas tantos

por la normativa estatal (la Ley 22/2011, artículo 12.5), como por la legislación autonómica (por ejemplo, en Andalucía, se habilitan competencias locales en la ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía).

Por otro lado, para los Ayuntamientos, la gestión de residuos supone, aparte de un reto medioambiental, un reto económico. Debido a esto, el legislador permite cierta discrecionalidad a la hora de elegir la forma de gestión del servicio público de recogida y gestión de residuos, de tal manera que la entidad local no tiene por qué asumir la gestión del servicio en régimen de monopolio, sino que éste puede ser prestado por entidades o empresas privadas, mediante gestión indirecta. De esta manera, como se ha indicado en los ejemplos de cada Ayuntamiento de las tres Comunidades Autónomas analizadas, cada uno ha optado por un sistema que le permita ofrecer un servicio de calidad al mismo tiempo que procure ahorrar recursos y ajustar el coste del servicio a su presupuesto local.

Sin embargo, la gestión indirecta mediante empresas privadas a veces puede suponer un mayor riesgo a la hora de cumplir con los requisitos medioambientales y puede llegar a producir situaciones de riesgo que son denunciadas por grupos ecologistas (véase la noticia mencionada en la página 64: *"Los ecologistas instan al Consell a no renovar la autorización del vertedero de Alicante"*).

En conclusión, pienso que estamos ante un escenario que invita a seguir desarrollando un sistema normativo que permita cumplir con los objetivos medioambientales y de sostenibilidad y conseguir así, implantar de forma satisfactoria el sistema de economía circular para mejorar y acatar el problema de los residuos.

Para finalizar las conclusiones me gustaría mencionar la importancia de respetar la autonomía local en este tema y de seguir proporcionando instrumentos normativos y de carácter económico que permitan a los entes locales mejorar la gestión de este servicio público, en pro de una mejor calidad de vida de los habitantes de sus municipios y de lograr una gestión sostenible y eficaz de cara a su gobernanza local.

VIII. BIBLIOGRAFÍA:

Legislación:

- Acuerdo de 19 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIRec 2030). *BOJA Nº 57 de 25 de marzo de 2019.*
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre "El Pacto Verde Europeo". Bruselas, 11-12-2019.
- Comunicación De La Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones sobre el Nuevo Plan De Acción Para La Economía Circular, Por Una Europa Más Limpia y Más Competitiva. Bruselas, 11.3.2020 *COM (2020) 98 final.*
- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
- Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano 1972.
- DECRETO 114/2020, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 148/2008, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo Aragonés de Residuos. Boletín Oficial de Aragón nº 239.
- Decreto 131/2021, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030. *BOJA núm. 66 de 09 de abril de 2021.*
- Decreto 55/2019, de 5 de abril, del Consell, por el que se aprueba la revisión Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Boletín número 81 de 26/04/2012.
- DECRETO LEY 13/2020, de 7 de agosto, del Consell, de declaración de servicio público de titularidad autonómica de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos selectivamente.
- Decreto Ley 4/2016, de 10 de junio, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la gestión de residuos municipales.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Nº L 169/1, Acta Única Europea. 1987.
- DIRECTIVA (UE) 2018/851 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Diario Oficial de la Unión Europea L 150/110. 14-06-2018.

-Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2006 relativa a los residuos. Diario Oficial de la Unión Europea.

-Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

-Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. Diario Oficial nº L 194 de 25/07/1975 p. 0039 – 0041.

-Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Publicado en *DOUEL* *núm. 175* de 05 de Julio de 1985.

- Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. *BOE* *núm. 24*, de 28 de enero de 2014.

-Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana. *BOE* *núm. 5*, de 5 de enero de 2001.

-Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Publicado en: *BOE* *núm. 181*, de 29/07/2011.

-Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado *núm.80*, de 03/04/1985.

-Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. *BOJA* *núm. 143*, de 20 de julio de 2007. *BOE* *núm. 190*, de 09 de agosto de 2007.

- Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19. *BOJA*. Boletín Extraordinario nº 77 de 08/11/2020.

-Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. *BOE* *núm. 187*, de 8 de Julio de 2020.

Obras de carácter científico en general:

- ALEJANDRE MARTÍN, C; BÉJAR PADILLA, P; BERNABEU GONZÁLEZ, F.J; LÓPEZ CONTRERAS-GONZÁLEZ. C; DEL VALLE PESQUERA, G: “*Conflictos competenciales: CCAA vs Estado, en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*”. Observatorio Medioambiental. 1999, nº2.

- ALENZA GARCÍA J.F., "El nuevo régimen legal de los residuos" en "LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS", Catálogo general de publicaciones oficiales. Pág:21.

- ARROYO CARRERAS, N; CASTELLOT PEÑA J.M y RAMOS SUÁREZ J.L. "La Gestión De Los Residuos Domiciliarios En España. Efectos De La Nueva Ley De Residuos" en "LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS" pág:91.

-BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J; DE MARCOS FERNÁNDEZ, A; DÍEZ SASTRE, S; LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L; MARTÍN DELGADO, I; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B; IMOU, S; MEDINA ALCOZ, L. "Competencias y Coordinación en la Gestión De Residuos Por Las Distintas Administraciones Públicas". Publicado por el Consejo Económico y Social de España. Pág:62.

- CUTANDA LOZANO. B. "Derecho Ambiental: Algunas reflexiones desde el derecho administrativo". Revista de Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 200, Madrid, mayo-agosto (2016), págs. 409-438.

- VILLANUEVA RÍO, A. "Recursos Naturales y Gestión Ambiental. La Legislación Ambiental y sus Principios". Septiembre 2010. Pág.12.

-UNED. "Los residuos urbanos y su problemática" en Gestión y Tratamiento de los residuos urbanos (semana de la ciencia).

-VÁZQUEZ GARCÍA, D. "La Introducción del Concepto De Subproducto como una de las Principales Novedades de la Nueva Ley 22/2011 De Residuos". Madrid, 29 de julio de 2011.

-VICTORIA COPPINI, M. "Gestión de residuos urbanos en España". Publicado: 17 de diciembre 2018.

Artículos y publicaciones en revistas digitales:

-ALICANTE PLAZA. "Los ecologistas instan al Consell a no renovar la autorización del vertedero de Alicante". Publicado a fecha 15/07/2020. [Citado 25 junio 2021].

-ALICANTEPRESS. "Alicante crea una guía para la correcta gestión de residuos". Publicada el 2 de junio de 2021. [Citado a 22 junio 2021].

-AYUNTAMIENTO DE ALICANTE: "El Ayuntamiento Presenta Alicante 2030 Para Lograr Una Ciudad Próspera, Inclusiva Y Verde". [Citado 22 junio 2021].

-BREA BONILLA, C., "Política De Medio Ambiente Y Acción Por El Clima". Guía de Políticas de Medio Ambiente y Cambio Climático. Junio 2019. [Citado 12 mayo 2021].

- ECOEMBES. *"El uso del contenedor amarillo creció en España un 8,5% y el del azul bajó 0,3% en un 2020 marcado por la pandemia"*. Publicado el 3 junio 2021. [Citado 25 junio 2021].
- EUROPA PRESS, *"El Gobierno aprueba el proyecto de Ley de Residuos que limita el plástico de un solo uso e incluye 2 impuestos"*, Periódico digital, 18 de mayo 2021.
- HERNANDEZ AJA A. y RIEZNIK LAMANA, N. Agenda 21 Local. Artículo de la publicación *"Glosario de términos clave relacionados con un urbanismo y una arquitectura más sostenibles"*. Madrid (España), julio de 2005. [Citado 10 junio 2021].
- LA VANGUARDIA. *"España incumplió el objetivo europeo de reciclar el 50% de los residuos domésticos en 2020"* por Antonio Cerrillo Barcelona, publicado el 11 de febrero de 2021. [Citado 13 junio 2021].
- LÓPEZ RAMÓN, F., *"Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental"*. Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental. [Citado 12 mayo 2021].
- PARLAMENTO EUROPEO. *"¿Cómo quiere la UE lograr una economía circular para 2050?"* Noticias del Parlamento Europeo. Publicado:03-02-2021. Actualización: 10-02-2021. [Citado 20 mayo 2021].
- RETEMA (revista digital técnica de medio ambiente): *"España es el país de la Unión Europea que más residuos deposita en los vertederos"* por Grupo SPR, el 5 de mayo de 2020. [Citado 13 junio 2021].
- SANZ RUBIALES, I. *"El Medio Ambiente Local"*. Revista Democracia y Gobierno Local, Número 25, 2014, pág. 13.". [Citado 5 junio 2021].
- SUJOVIRSKY, R. *"Pacto Verde: El Mayor Programa Bioeconómico De Europa"*. Disruption Studio. Publicado: 15 de abril de 2021. [Citado 20 mayo 2021].
- VÁZQUEZ GARCÍA, D. *"Algunos Apuntes Sobre La Nueva Ley De Residuos Y Suelos Contaminados"*. Revista "Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada / Extraordinario-2011" pág. 74. [Citado 10 junio 2021].

Consultas en páginas web de Organismos Oficiales:

- Página web de la empresa UTE ALICANTE.
- Página web de la Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Planificación, integración y evaluación ambiental. Planes sectoriales de residuos.
- Página web de la Mancomunidad Ribera Izquierda del Ebro.

- Página web del Gobierno de España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Participación Pública. Información Pública del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. [Citado 25 mayo 2021].

- Página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Calidad y evaluación ambiental: Planes y Estrategias. [Citado 10 junio 2021].

-Página Web de la empresa municipal de limpieza LIPASAM.

-Página web del Gobierno de Aragón. Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental. Gestión de residuos.

-Página web del Gobierno de España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Borrador Del Anteproyecto De Ley De Residuos Y Suelos Contaminados (02-06-2020). [Citado 1 junio 2021].

-Portal Ambiental de Andalucía. Gestión de residuos municipales.