

# El reparto de competencias en materia de residuos

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS  
*Profesor titular de Derecho Administrativo.*  
*Universidad de La Rioja*

## 1. Introducción

## 2. Marco general

- 2.1. Potestades reguladoras
  - 2.1.1. *Legislación estatal básica*
  - 2.1.2. *Desarrollo normativo autonómico*
  - 2.1.3. *Ordenanzas locales*
- 2.2. Potestades de coordinación
  - 2.2.1. *Instrumentos estatales*
  - 2.2.2. *Instrumentos de planificación autonómica*
  - 2.2.3. *Programas locales de prevención y gestión de residuos*
- 2.3. Potestades ejecutivas
  - 2.3.1. *Del Ministerio*
  - 2.3.2. *De las Administraciones autonómicas*

## 3. Consideración especial de las competencias locales

- 3.1. Los residuos en las materias y servicios de la Ley de bases del régimen local
- 3.2. El artículo 12.5 LRSCEC como norma básica del régimen local
  - 3.2.1. *Planteamiento*
  - 3.2.2. *¿Competencias propias solo en materia de “gestión de residuos sólidos urbanos”?*
  - 3.2.3. *¿Servicios obligatorios de gestión de residuos en función del número de habitantes?*
  - 3.2.4. *¿Coordinación por las diputaciones de los servicios de recogida y tratamiento en función de su “coste efectivo”?*
  - 3.2.5. *¿Asunción por las diputaciones de los servicios de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5000 habitantes?*
  - 3.2.6. *¿Reserva local de los servicios esenciales de “recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos”?*
  - 3.2.7. *Recapitulación: derogación tácita de la LBRL por la LRSCEC*

---

*Artículo recibido el 15/05/2024; aceptado el 28/05/2024.*

- 3.3. Las competencias prestacionales de las entidades locales
- 3.4. Las competencias locales de control de la producción y gestión de residuos

#### 4. Conclusiones

#### 5. Bibliografía

### Resumen

Las reglas que operan la distribución de competencias en materia de residuos entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales vienen siendo objeto de numerosos y solventes estudios que nunca han dejado de poner de manifiesto debilidades teóricas que son causa de disfunciones prácticas para avanzar de forma efectiva hacia una economía circular. Sobre la base de ese conocimiento acumulado, este trabajo analiza críticamente la última reforma que se ha conformado a este respecto con incorporar retoques superficiales en el artículo 12 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para la economía circular. Y sugiere líneas de reflexión para afrontar los principales problemas que no han sido abordados, prestando especial atención a la armonización todavía pendiente de las bases del régimen local con la legislación del sector.

Palabras clave: *economía circular; ordenación y planificación en materia de residuos; producción de residuos; gestión de residuos; servicios públicos locales.*

### ***Distribution of powers in waste management***

#### ***Abstract***

*The distribution of powers in waste management among the State, autonomous communities, and local entities has been extensively studied. These studies consistently highlight theoretical weaknesses that lead to practical inefficiencies, hindering progress towards an effective circular economy. Building on this body of knowledge, this article critically examines the latest reforms, specifically the superficial adjustments made to Article 12 of Law 7/2022, of 8 April, concerning waste and contaminated soils for the circular economy. Additionally, it proposes areas for further reflection to address unresolved issues, with particular focus on the need for harmonizing the foundations of the local regime with sectorial legislation.*

*Keywords: circular economy; waste management and planning; waste production; waste management; local public services.*

# 1

## Introducción

Como tantas veces se ha recordado, la política en materia de residuos evoluciona al ritmo que imponen las instituciones de la Unión Europea. Allí es donde se han ido fraguando los principios que inspiran la regulación de este complejo sector normativo, así como los objetivos que han de alcanzarse en cada momento y las técnicas que se habilitan para su consecución. Para no incurrir en incumplimiento de las obligaciones que impone el derecho europeo de los residuos, la aplicación de esas técnicas reclama la actuación coordinada de todos los niveles institucionales e incluso de la sociedad en su conjunto. En países descentralizados como España esto plantea la necesidad de distribuir racionalmente los cometidos que hayan de corresponder al Estado, a las comunidades autónomas y a los entes locales; en particular, a los municipios.

Naturalmente, la abundante y cada vez más minuciosa legislación europea del sector condiciona en gran medida las decisiones que se adopten al respecto, pero, en principio, no altera las reglas internas de distribución de competencias<sup>1</sup>. En este sentido, para determinar el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas hay que partir siempre de los títulos habilitantes establecidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución española de 1978 (CE). Todavía en el bloque de la constitucionalidad, habría que considerar también la redacción de los respectivos estatutos de autonomía, si bien, aunque el despliegue del principio dispositivo podría haber deparado otro escenario, se viene entendiendo que se ha producido una equiparación de todas las comunidades autónomas también a estos efectos.

La determinación de las competencias de los entes locales, por su parte, entraña particularidades de relieve. Se parte aquí del reconocimiento constitucional de la autonomía local (artículos 137, 140 y 141 CE). Pero la concreción de esa autonomía se remite a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). En ella se establecieron las materias en las que el legislador sectorial competente debía atribuir necesariamente competencias propias a los municipios (artículo 25 LBRL). Se establecieron también previsiones relativas a los servicios que obligatoriamente han de prestar los municipios en función de su número de habitantes (artículo 26 LBRL). Y, en fin, se admitió la posibilidad de que todos los entes locales prestaran los servicios “esenciales” de “recogida, aprovechamiento y tratamiento

---

1. Sobre la proyección del principio de autonomía institucional en el campo ambiental puede verse, por todas, la STC 141/2016, de 21 de julio (*inconstitucionalidad de la designación de ENAC como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales*).

de residuos” en régimen de monopolio (artículo 86 LBRL). En realidad, pues, la identificación de las competencias propias de los municipios en materia de residuos hay que buscarla en las leyes sectoriales, tanto estatales como autonómicas. Pero la exacta comprensión de su alcance material y funcional nunca ha sido fácil.

En nuestro ámbito, desde la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (LR), ha venido existiendo una ley estatal con la que se vienen vinculando numerosas disposiciones específicas y complementarias. Como es sabido, aquella regulación se puso al día mediante la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC), hoy ya derogada y sustituida por la vigente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC)<sup>2</sup>. Así pues, desde 1998 la legislación sectorial básica dedica un precepto a enunciar las competencias en materia de residuos del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales (artículo 4 LR). Aquellas previsiones iniciales se ampliaron con mucho más detalle en 2011 (artículo 12 LRSC). Y con la reforma de 2022 se han recogido en el artículo 12 LRSCEC. Por limitaciones de espacio, este estudio no pretende profundizar en el análisis de su contenido, sino, a la vista de los comentarios que ya ha suscitado<sup>3</sup>, resaltar y valorar sus principales novedades en lo que respecta, por una parte, al marco general en el que se inscribe (2), y, por otra, a su tratamiento específico de las competencias locales (3).

## 2

### Marco general

#### 2.1

#### Potestades reguladoras

##### 2.1.1

##### Legislación estatal básica

Al establecer las reglas constitucionales de distribución de competencias, los artículos 148 y 149 CE no contienen ninguna mención expresa a los residuos (y menos aún a la economía circular). En consecuencia, y frente a otras

2. Hay que advertir que la LRSCEC ya ha sufrido una temprana modificación operada mediante la DF 11.<sup>a</sup> de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas.

3. En general, Ortega Bernardo (2022). Específicamente desde la perspectiva local, Alenza García (2023), Ortega Bernardo (2023) y Pernas García (2022).

tesis que no han prosperado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional impone que hay que considerarlos como una submateria a integrar en alguno de los títulos competenciales listados en dichos preceptos. En términos prácticos esto significa que, cuando se pretenda adoptar alguna nueva medida al respecto, se debe analizar caso por caso su finalidad predominante, de modo que, si predomina la finalidad de protección ambiental, el título habilitante será el de los artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE, mientras que, si predominara otra finalidad, el título será otro: ordenación del territorio, sanidad, relaciones internacionales, economía, fiscalidad, aguas, investigación, etc. Es esta una solución práctica que no puede esconder las dificultades de deslindar aspectos ambientales y no ambientales en un sector marcado por el carácter expansivo de la política de residuos. Y más en un escenario de transición hacia la economía circular. Pero, en todo caso, fue avalada por la STC 176/2002, de 23 de mayo. Posteriormente, la STC 14/2004, de 12 de febrero, encuadró las normas sobre residuos nucleares en la materia relativa al régimen energético y no en la de protección del ambiente. En cambio, las SSTC 104, 111 y 180/2013 ubicaron en este título competencial la regulación de los suelos contaminados. Y, en fin, tras proclamar que “la conexión entre protección del medio ambiente y gestión de residuos es más que manifiesta”, la STC 45/2015, de 5 de marzo, hizo lo mismo, “con sólo alguna excepción”, respecto de los residuos mineros.

Pues bien; hay que tener muy presente que la vigente LRSCEC invoca varios títulos competenciales. Para determinar el alcance de cada uno de sus preceptos hay que acudir a la DF 11.<sup>a</sup> LRSCEC. En su virtud, la gran mayoría siguen teniendo carácter básico en materia de protección del ambiente al amparo del artículo 149.1.23 CE. Pero los artículos 12.5 y 15.3, la DA 8.<sup>a</sup>, la DA 11.<sup>a</sup> y la DF 8.<sup>a</sup> tienen el carácter de legislación sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE. El artículo 12.3.c) y otros relativos al traslado de residuos desde o hacia países terceros no miembros de la Unión Europea se fundan en la competencia exclusiva del Estado sobre comercio exterior (artículo 149.1.10 CE). Del régimen general también escapan las “medidas fiscales para incentivar la economía circular” del Título VII, así como otras disposiciones de la LRSCEC que se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda General conforme al artículo 149.1.14 CE<sup>4</sup>. Y, en fin, como novedad probablemente más destacada, los títulos relativos a responsabilidad ampliada del productor del producto y a

---

4. También hay preceptos que se fundan en las competencias exclusivas del Estado para dictar las bases de la ordenación de los seguros (artículo 149.1.11 CE) y de los registros públicos (artículo 149.1.8 CE).

productos de plástico de un solo uso se fundan ahora conjuntamente en los artículos 149.1.13 y 23 CE. Se introduce así la competencia estatal sobre “bases y coordinación general de la actividad económica”. Y el caso es que, para el Tribunal Constitucional, estas bases no tienen exactamente el mismo alcance que la “legislación básica” ambiental<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva ambiental, al Estado corresponde únicamente dictar la legislación básica en materia de residuos; cosa que puede hacer y viene haciendo también mediante normas de rango reglamentario. En principio, la potestad reglamentaria estatal reside en el Consejo de Ministros (artículo 12.1 LRSCEC)<sup>6</sup>. En la LRSCEC se establecen las reglas comunes aplicables, en principio, a todo tipo de residuos. Pero intercala también la regulación completa de los residuos peligrosos (DD 1.ª LRSCEC) e integra previsiones específicas para residuos alimentarios, biorresiduos, aceites usados, residuos de construcción y demolición o plásticos, entre otros. Aun así, mantiene abierta la posibilidad de que el Gobierno dicte nuevas disposiciones particulares (DF 4.ª1 LRSCEC). Y otorga un plazo de cuatro años para la adaptación de las preexistentes (DF 6.ª LRSCEC). Pero además el legislador sectorial “faculta a la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para” proceder al “desarrollo reglamentario” de un amplio elenco de asuntos “mediante orden ministerial” (DF 4.ª2 y 3 LRSCEC).

A este último respecto, aun cuando formalmente se cumpla con la reserva de ley habilitante (Ortega Bernardo, 2022: 102), cabe observar que, actualizando un lejano pronunciamiento anterior<sup>7</sup>, la STC 99/2022, de 13 de julio, recuerda que “la adopción de normas básicas con rango de orden ministerial se configura en la doctrina constitucional” como “un supuesto excepcional estrictamente ligado a la mutabilidad intrínseca de la específica materia regulada; mutabilidad que, por lo que ahora interesa, hemos reconocido en ámbitos de carácter marcadamente técnico. Fuera de estos supuestos excepcionales hemos declarado que no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la ley

5. SSTC 79/2017, de 22 de junio, y 100/2020, de 22 de julio. Sobre esta última se volverá más adelante.

6. En control del ejercicio de esta potestad puede verse, entre otras, la STS de 29 de julio de 2021, que por apreciar vulneración del orden constitucional de competencias en la designación de ENAC como entidad de acreditación, anula el inciso del artículo 17.4 del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

7. Conforme a su conocida doctrina sobre el poder de gasto del Estado en materia de fomento, la STC 126/2002, de 23 de mayo, estimó parcialmente el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña frente a la Orden ministerial de 22 de marzo de 1993, por la que se había regulado la concesión de ayudas previstas en el Plan Nacional de residuos industriales para ese año.

y al real decreto, que, de ordinario han de cobijarlas. Así sucede, por ejemplo, cuando de lo que se trata es de ejercer la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de la que hemos dicho que ‘no es algo que, salvo elementos puntuales, tenga lugar mediante órdenes ministeriales’.

### 2.1.2 Desarrollo normativo autonómico

También desde la perspectiva ambiental, y sin perjuicio de otros títulos competenciales concurrentes, a las comunidades autónomas les corresponde dictar el desarrollo normativo de las bases estatales y, en su caso, las normas adicionales de protección (Valencia Martín, 2017; Casado Casado, 2018). Se venía observando que, cuando tal desarrollo existe, la estructura de los respectivos ordenamientos no es homogénea (Santamaría Arinas, 2023: 205). Sea como fuere, gran parte de estas normas autonómicas seguían sin adaptarse siquiera a la LRSC. Pero es que las más recientes (Navarra<sup>8</sup>, Baleares<sup>9</sup>, Galicia<sup>10</sup>) también deberían revisarse para comprobar que efectivamente se ajustan a la regulación básica sobrevenida de la LRSCEC. La primera ley autonómica aprobada después de esta es la de residuos de la Comunidad Valenciana<sup>11</sup>. Y la primera que ha ensayado esa adaptación incluyendo la regulación de la gestión de los residuos en el marco más amplio de la economía circular ha sido Andalucía<sup>12</sup>; opción esta de política legislativa que también se ha seguido en Madrid<sup>13</sup>.

La constitucionalidad de las leyes autonómicas del sector no ha suscitado una conflictividad excesiva por razones competenciales. Prescindiendo de otros antecedentes colaterales<sup>14</sup>, la STC 172/1992, de 29 de octubre, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley catalana 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, por no apreciar vulneración

8. Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.

9. Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears.

10. Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia.

11. Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

12. Ley 3/2023, de 30 de marzo, de economía circular de Andalucía.

13. Ley 1/2024, de 17 de abril, de economía circular de la Comunidad de Madrid.

14. La STC 14/2004, de 12 de febrero, declaró inconstitucional la Ley aragonesa de ordenación del territorio que pretendía prohibir instalaciones para residuos nucleares. Por razones no estrictamente competenciales, la STC 129/2013, de 4 de junio, estimó parcialmente el recurso interpuesto por más de 50 diputados socialistas contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE). La STC 192/2014, de 20 de noviembre, declaró la nulidad del epígrafe “Defensa” incluido en el listado de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo anexo a la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. Y la STC 100/2020, de 22 de julio, ha venido a desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad (Valencia Martín, 2022).

En cambio, son muchos los reglamentos autonómicos que han sido impugnados en vía contencioso-administrativa y anulados por su oposición a distintas previsiones de la legislación estatal básica<sup>15</sup>. Particular relieve han adquirido, a este respecto, las cinco sentencias del Tribunal Supremo de 27 de julio de 2020 que declararon nulos gran parte de los “objetivos cuantitativos”<sup>16</sup> establecidos en el Programa de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña (PRECAT20)<sup>17</sup>. Al proyectar aquí las exigencias de la unidad de mercado, estos pronunciamientos coinciden con la posición sesgada que viene manteniendo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al interpretar los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión que rigen en este sector<sup>18</sup>.

Se entiende, sin embargo, que esta línea jurisprudencial no tiene respaldo en la STC 100/2020<sup>19</sup>. Lo que de esta sentencia se desprende es que, en el análisis de una eventual inconstitucionalidad mediata de la legislación autonómica ambiental con la normativa básica estatal, la clave estriba en el “encuadramiento” de la medida en cada caso en cuestión. Si el “título competencial prevalente” es el relativo a la ordenación de la actividad económica, las medidas autonómicas tendrán que respetar las normas estatales adoptadas al amparo del artículo 149.1.13 CE. Pero si el título prevalente es el relativo a la protección del ambiente, respetando las bases estatales adoptadas al amparo del artículo 149.1.23 CE, las comunidades autónomas tie-

15. Entre los que han llegado al Tribunal Supremo, pueden verse las SSTS de 18 de octubre de 2011 (Castilla y León), de 30 de octubre de 2012 (Aragón), de 15 de diciembre de 2016 (Andalucía) y de 6 de febrero de 2019 (Galicia).

16. De valorización de envases y material de envasado, de preparación para reutilización de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, de recogida selectiva de pilas y acumuladores portátiles y de valorización material de neumáticos fuera de uso.

17. Con posterioridad a ellas se han añadido, en el mismo sentido, las SSTS de 5 de mayo de 2021 y de 12 de mayo de 2021.

18. Con cita de otros muchos anteriores, puede verse su reciente Informe UM/014/24, de 12 de marzo de 2024, en relación con las prohibiciones y restricciones al traslado de residuos peligrosos establecidas por las comunidades autónomas de Andalucía y La Rioja.

19. Sostiene lo contrario Poveda Gómez (2023: 81), para quien “la jurisprudencia sentada por el TS en las anteriores sentencias resulta plenamente conforme con la posterior STC 100/2020”.

nen que poder establecer medidas adicionales de protección más estrictas. En principio, aunque no vincule al Tribunal Constitucional, el deslinde viene dado por el propio legislador estatal y, en nuestro caso, por la DF 11.<sup>a</sup> LRSCEC. En este sentido, como ya se ha avanzado, las reglas estatales en materia de responsabilidad ampliada del productor (Título IV LRSCEC) y sobre productos de plástico (Título V LRSCEC) tienen ahora el “carácter de legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente, conforme a lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 23 CE” (DF 11.<sup>a</sup>2 LRSCEC). Pero esta invocación conjunta e indistinta ya estaba en la norma estatal de contraste en el caso navarro<sup>20</sup>, y no fue óbice para que allí la STC 100/2020 avalara la constitucionalidad del precepto legal foral que establece limitaciones progresivamente más estrictas al uso de bolsas de plástico.

Cuestión distinta es que el canon de encuadramiento dependa de la aplicación por el Tribunal Constitucional de conceptos jurídicos indeterminados al analizar, caso por caso, si “la actividad regulatoria ejercida por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias” ocasiona una “incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general”, que “tenga entidad suficiente para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado”. En todo caso, los preceptos que la LRSCEC dedica a la fijación de objetivos cuantitativos o al régimen básico de los traslados de residuos no se dictan al amparo del artículo 149.1.13 CE, sino, exclusivamente, del artículo 149.1.23 CE. En esos casos, por tanto, la LRSCEC no debería entenderse como límite máximo, sino como mínimo de protección que la legislación autonómica no puede rebajar, pero sí reforzar.

### 2.1.3 Ordenanzas locales

En virtud de la garantía constitucional de la autonomía local, la legislación estatal y autonómica debe dejar espacio para que las entidades locales ejerzan su potestad reguladora en la materia. Por lo general, esta potestad se ejerce mediante ordenanzas. Como es sabido, la caracterización general de esta modalidad de disposición reglamentaria es sumamente parca. Se limita a indicar los trámites preceptivos del procedimiento a seguir, incluyendo información pública, para su aprobación (artículo 49 LBRL). Pero ni la LRSC

<sup>20</sup>. DF 1.<sup>a</sup> del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores.

antes ni tampoco la LRSCEC ahora se ocupan de la figura con la centralidad que en este sector debería merecer. De hecho, prácticamente nada nuevo se dice a este respecto en el artículo 12.5 LRSCEC.

En cuanto a su posición en el sistema de fuentes, ya se contemplaba que no solo han de respetar “el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor”. A ello se ha añadido, por si no fuera obvio, que también están sometidas a los “instrumentos de planificación” autonómica [artículo 12.5.a) LRSCEC]. En cuanto a su contenido posible, ese precepto continúa aludiendo a ellas desde la óptica funcional de la prestación de los servicios de gestión de titularidad local. De hecho, ahí parece centrarse la principal preocupación del legislador cuando vuelve sobre ellas en la DF 8.ª LRSCEC<sup>21</sup>. De este modo, la obligación de “aprobar las ordenanzas previstas en el artículo 12.5” ya no se somete a un plazo determinado. En realidad, en lo que se está pensando es en que se adapten las que ya deberían existir —desde, al menos, 2013—, “de manera que se garantice el cumplimiento de las nuevas obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados”<sup>22</sup>. Este planteamiento parece abrir distintas posibilidades para dar cumplimiento, tal vez escalonado o gradual, a esa obligación de adaptación. Por lo demás, la consecuencia de su eventual incumplimiento [“en ausencia de las mismas, se aplicarán las normas que aprueben las comunidades autónomas” (DF 8.ª LRSCEC)], aunque ha sido criticada con razón (Alenza García, 2023: 253), ya estaba presente en la redacción anterior.

Ahora bien, que la reforma haya centrado su atención en los servicios obligatorios de gestión no implica necesariamente que las ordenanzas no puedan e incluso deban regular otras cuestiones (Alenza García, 2023: 254). La propia ley lo recoge en el artículo 12.5.e)3.º LRSCEC y en otros muchos preceptos dispersos. Por ejemplo, a las ordenanzas corresponde la asunción de la titularidad y ordenación de servicios potestativos de gestión o la admisión o no de la recogida conjunta con los biorresiduos de los residuos de envases y otros residuos de plástico compostable (artículo 28.1 LRSCEC). También concretar los deberes de separación en origen y

21. El texto del que trae causa se encontraba en una disposición transitoria (2.ª LRSC) que ahora cambia su naturaleza para convertirse en disposición final.

22. Esta fórmula remite al calendario de implantación de la recogida separada por fracciones de competencia local que establece el artículo 25 LRSCEC. Para biorresiduos, la fecha de referencia era el 30 de junio de 2022 en los municipios de más de 5000 habitantes y el 31 de diciembre de 2023 en los demás. Para otras fracciones (textiles, residuos peligrosos de origen doméstico, aceite de cocina y voluminosos) la fecha de referencia es el 31 de diciembre de 2025.

entrega (artículo 20.3 LRSCEC) cuyo incumplimiento se tipifica como infracción leve [artículo 108.4.c) LRSCEC]. Con el fin de “frenar la generación de basura dispersa en el medio marino”, se especifica ahora, “los ayuntamientos podrán regular las limitaciones de liberar globos de forma intencionada y de fumar en las playas” [artículo 18.1.l) LRSCEC]. Con todo, para acabar de perfilar debidamente el ámbito material y funcional de las ordenanzas habrá que seguir despejando algunas dudas (*infra* 3) y tener en cuenta además el desarrollo normativo y la planificación autonómica.

Mención aparte merecen las ordenanzas fiscales. Cabe recordar, a este respecto, que el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL), ya venía habilitando a las entidades locales para financiar el coste de los servicios de recogida y tratamiento de residuos que prestan mediante tasas o mediante prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Pero, ante la diversidad reinante, ahora se obliga a que esa regulación cumpla ciertos requisitos. A este respecto, se ha introducido una modificación de alcance en el artículo 11.3 LRSCEC. Antes, este precepto se limitaba a enumerar los conceptos a utilizar para la determinación del “coste real” de la gestión local de residuos domésticos y comerciales<sup>23</sup>. Pero lo más relevante radica en que “las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria” que “permita implantar sistemas de pago por generación”<sup>24</sup>. A continuación, se enumeran las “particularidades” que al establecer su importe se “podrán tener en cuenta” (artículo 11.4 LRSCEC)<sup>25</sup>. Y concluye el precepto obligando a los entes locales a “comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección”, a las comunidades autónomas (artículo 11.5 LRSCEC).

---

23. Desde ese punto de vista, se añade ahora que ha de reflejar el coste real “directo o indirecto” no solo de las operaciones de gestión ya consideradas con anterioridad, sino también de “las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”.

24. Resalta el “potencial transformador” de esta pieza dentro del “ecosistema interconectado” de los instrumentos económicos de la LRSCEC Pernas García (2023).

25. No se olvide tampoco que el artículo 19.4 LRSCEC permite establecer “bonificaciones” para incentivar “la reducción del residuo alimentario en las empresas de distribución alimentaria y de restauración” en “los términos previstos en la disposición final primera”. Esta DF 1.<sup>a</sup> LRSCEC modifica el artículo 24 TRLHL añadiendo un apartado que admite “una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra”.

## 2.2 Potestades de coordinación

### 2.2.1 Instrumentos estatales

A falta de expresa mención en el artículo 149.1.23 CE, se entiende que la potestad estatal de coordinación en esta materia tiene fundamento implícito en el sistema constitucional de reparto de competencias. Los instrumentos disponibles al efecto en el sector que ahora nos ocupa son, fundamentalmente, dos.

Desde el punto de vista organizativo, la LRSC ya había reforzado estas facultades mediante la creación de la Comisión de Coordinación en materia de residuos (artículo 13 LRSC). Este precepto estableció la adscripción de ese órgano al Ministerio y reguló, en apartados sucesivos, sus funciones, composición y régimen de funcionamiento. El preámbulo de la LRSCEC explica que, “dado su buen funcionamiento y utilidad, se mantiene la Comisión de Coordinación en materia de residuos”, añadiendo que “tendrá en cuenta el principio de unidad de mercado y de preservar el buen funcionamiento del mercado interior, cuando se aborden cuestiones relacionadas con la responsabilidad ampliada del productor”. Y “todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo para la Unidad de Mercado, regulado en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado” (LGUM)<sup>26</sup>.

De forma un tanto equívoca, el vigente artículo 12.3.h) LRSCEC incorpora como aparente novedad que corresponde al Ministerio “impulsar la cooperación, colaboración y coherencia en las decisiones de las diferentes administraciones públicas que guarden relación con las materias objeto de esta ley, de acuerdo con el artículo 140.1 e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y cuando proceda, teniendo en cuenta el principio de unidad de mercado y la necesidad de preservar el buen funcionamiento del mercado interior”. Pero concluye reconociendo que “esta labor se ejercerá a través de la Comisión de Coordinación en materia de residuos”.

Pues bien, en comparación con la regulación anterior cabe observar que, además de retocar la redacción relativa a algunas de las funciones de esta Comisión, se han añadido dos nuevas que son la de “analizar las nor-

26. Aquel Consejo pasa a denominarse “Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios” desde la modificación operada en la LGUM por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas; pero sigue manteniendo “un representante de la Administración local”.

mas sobre productos y servicios y la regulación de sus garantías y elaborar propuestas encaminadas a mejorar su comportamiento ambiental en línea con los principios de la economía circular” [artículo 13.2.c) LRSCEC], y “la supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor, en los términos establecidos en el artículo 54.1” [artículo 13.2.l) LRSCEC]. Su composición, en cambio, no ha variado: siguen siendo 30 vocales de los cuales ocho representan a la Administración del Estado, uno a cada una de las comunidades y ciudades autónomas y tres a las entidades locales “designados por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación” (artículo 13.3 LRSCEC). Se mantiene, igualmente, la posibilidad de crear en su seno “grupos de trabajo especializados” en los que “podrán participar técnicos o expertos en la materia de que se trate, procedentes del sector público, del sector privado y de la sociedad civil” (artículo 13.4 LRSCEC). Y se ha precisado, en fin, que la Comisión “se regirá por lo establecido en su Reglamento interno de composición y funcionamiento” con la particularidad, respecto al régimen común de los órganos colegiados establecido en la LRJSP, de que las actas de sus sesiones “serán públicas” (artículo 13.5 LRSCEC).

La otra modalidad de coordinación disponible tampoco es nueva y remite a instrumentos de planificación que son obligatorios desde hace años en este sector. Como es sabido, la regulación europea impone a los Estados miembros la aprobación de planes de gestión y de programas de prevención de residuos. En España, el artículo 14 LRSC acogió la regulación de los planes de gestión y el artículo 15 LRSC incorporó la regulación de los programas de prevención. En esos preceptos se operaba una clasificación bajo el criterio de su ámbito territorial y se caracterizó cada tipología, sin perjuicio de que todas ellas compartan ciertas reglas comunes en lo tocante a su procedimiento de elaboración y revisión. Con la reforma de 2022 se añade la posibilidad de adoptar estrategias de economía circular, pero el régimen jurídico de los planes y programas del sector apenas ha cambiado<sup>27</sup>.

Los planes y programas estatales en materia de prevención y de gestión de residuos se elaboran por el Ministerio y se aprueban por el Gobierno, pero solo tienen “carácter programático” [artículo 12.1 y 3.a) LRSCEC]. Se entiende que esta es la vía más adecuada para que el Ministerio ejerza su atribución de “proponer al Gobierno los objetivos mínimos obligatorios de prevención y reducción en la generación de residuos, así como de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado y otras formas de

---

27. Sobre la Estrategia Española de Economía Circular, su primer Plan de Acción y las estrategias autonómicas y locales, véase Santamaría Arinas (2023: 72-102).

valorización de determinados tipos de residuos” [artículo 12.3.b) LRSCEC]. El Programa estatal de prevención de residuos debería ajustarse al contenido común que para todos los programas de este tipo impone ahora el artículo 14 LRSCEC (*infra* 2.2.3). Por su parte, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos debe contener el diagnóstico de la situación, la estrategia general y las orientaciones de la política de residuos, así como los objetivos mínimos de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. Dichos objetivos han de ser coherentes con la planificación en materia de cambio climático y protección de la calidad del aire (artículo 15.1 LRSCEC). Con todo, el último Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013. Y el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022 fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015. Superado ya el horizonte temporal para el que fueron dictados, han quedado anticuados y tendrían que adaptarse a la mayor brevedad a la LRSCEC.

## 2.2.2 Instrumentos de planificación autonómica

Las previsiones básicas sobre el resto de la planificación del sector pueden y deben completarse mediante el desarrollo normativo autonómico no solo en lo relativo al procedimiento de elaboración, sino también a la clarificación de su naturaleza jurídica (normativa o programática) y de su articulación con otros planes; especialmente con los instrumentos de ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Centrando aquí la atención exclusivamente en el régimen jurídico básico, cabe recordar que la obligatoriedad de los planes autonómicos de gestión se remonta a la LR de 1998, mientras que, al igual que el Estado, desde el 12 de diciembre de 2013 todas las comunidades autónomas deberían contar con su respectivo programa de prevención de residuos (aprobado de forma independiente o integrado en otros planes y programas).

En la actualidad, los programas y planes autonómicos del sector se regulan, aprueban y ejecutan por quien determine cada comunidad autónoma [artículo 12.4.a) LRSCEC]. Ninguna particularidad ofrecen los primeros respecto al contenido común que para todos los programas de prevención impone ahora el artículo 14 LRSCEC. En cuanto a los planes de gestión, en cambio, se mantiene el planteamiento ya establecido en la LRSC de 2011 y que ahora se recoge en el artículo 15.2 LRSCEC. De esas

reglas básicas se desprende que han de elaborarse “previa consulta a las entidades locales *en su caso*” (énfasis añadido), y que han de atenerse a los objetivos y orientaciones del Plan estatal. Y no se olvide que también quedan sometidos a los “contenidos y directrices” que puede proponer la Comisión de Coordinación [artículo 13.2.k) LRSCEC]. Por lo demás, las vagas referencias a su contenido se completan con las previsiones que ahora se encuentran en el Anexo VII LRSCEC. Mucho más extenso que el precedente, este Anexo sigue distinguiendo entre un “contenido mínimo” y “otros elementos”. Por entender que estos planes deberían ser la pieza clave del sistema de planificación, donde plasmar “decisiones estratégicas sobre la capacidad de las infraestructuras de gestión necesarias y su ubicación”, se ha criticado la “deplorable redacción del texto” resultante cuando “hubiera sido preferible un replanteamiento radical de este anexo que desde un punto de vista jurídico ya era deficiente” para “ganar precisión en los cometidos que se esperan de los planificadores autonómicos” (Santamaría Arinas, 2023: 209).

Sea como fuere, las comunidades autónomas deberían estar procediendo, si no lo han hecho ya, a la revisión tanto de sus programas de prevención como de sus planes de gestión. Y en cuanto a estos últimos, se ha valorado positivamente “que se haya aprovechado la ocasión para hacer explícito que la evaluación de la necesidad de cierre de instalaciones y de instalaciones adicionales ha de hacerse con arreglo al principio de jerarquía de opciones [Anexo VII.1.c) LRSCEC]” para “redimensionar las infraestructuras que posibiliten incrementar los porcentajes de valorización material” (Santamaría Arinas, 2023: 209).

### 2.2.3

#### Programas locales de prevención y gestión de residuos

Resta indicar que la coordinación estatal del sector no solo alcanza a la planificación autonómica, sino que, a través de esta, llega hasta el nivel local. La LR ya estableció que la legislación autonómica podía contemplar planes locales que, de existir, únicamente podían versar sobre la “gestión de residuos urbanos”. Ya en 2011, con la LRSC se permitió directamente que las entidades locales también pudieran elaborar no ya planes, pero sí “programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia” [artículo 12.5.c)1.º LRSC]. En la actualidad, los programas de prevención siguen siendo facultativos, pero los programas de gestión

de residuos son ya obligatorios “para las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes” [artículo 12.5.b)1.º LRSCEC] y facultativos para el resto [artículo 12.5.e)1.º LRSCEC].

Recuérdese que, en virtud del artículo 14 LRSCEC, todos los programas de prevención “contendrán las medidas de prevención de residuos establecidas conforme al artículo 18.1, así como programas específicos de prevención de los residuos alimentarios y las medidas de reducción del consumo de plásticos de un solo uso”. También han de evaluar la utilidad de los “ejemplos” que ofrece el Anexo VI LRSCEC y considerar los “instrumentos económicos” que lista el Anexo V LRSCEC (Santamaría Arinas, 2023: 114-117). Por su parte, de los programas de gestión se ocupa ahora el artículo 15.3 LRSCEC, que se dicta al amparo de las competencias que en materia de régimen local atribuye al Estado el artículo 149.1.18 CE [DF 11.ª1.a) LRSCEC]. Ya estaba previsto que “las entidades locales podrán elaborar estos programas individualmente o agrupadas”. Como todos los demás, “se elaborarán respetando los objetivos establecidos en esta Ley, los requisitos de planificación de residuos establecidos en las normativas específicas de cada uno de los flujos de residuos, en particular de envases y residuos de envases, las medidas necesarias para el cumplimiento del artículo 28 (biorresiduos), los requisitos de la normativa relativa al depósito de residuos en vertedero, las medidas establecidas en el título V y, con el propósito de evitar la basura dispersa, los requisitos establecidos en la normativa de protección del medio marino y en la normativa en materia de aguas. Asimismo, en los planes y programas de gestión de residuos se promoverán aquellas medidas que incidan de forma significativa en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos” (artículo 15.4 LRSCEC).

Al igual que el resto de los instrumentos de planificación del sector, los programas locales han de elaborarse con participación ciudadana, someterse a evaluación ambiental estratégica “de conformidad con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental” (LEA), publicarse en la web y revisarse cada seis años (artículos 10.3, 14.3 y 15.5 LRSCEC)<sup>28</sup>.

28. En la legislación autonómica que procede al desarrollo normativo de estas bases estatales cabe destacar el artículo 9 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de economía circular de Andalucía, que obliga a todas las entidades locales andaluzas a elaborar, aprobar, implantar y ejecutar “planes locales de economía circular” que “podrán realizarse de forma coordinada entre distintas entidades locales”, pero que “deberán contener, como mínimo, la planificación local en materia de prevención y gestión de residuos”.

## 2.3 Potestades ejecutivas

### 2.3.1 Del Ministerio

Conforme al artículo 149.1.23 CE, el Estado carece de competencias de ejecución en materia ambiental. Sin embargo, la legislación sectorial de residuos le viene asignando atribuciones que tendrían fundamento en otros títulos habilitantes. En este sentido, el artículo 4.1 LR tan solo hacía referencia a la competencia estatal de autorización y control de traslados desde o hacia países terceros no miembros de la Unión Europea (extracomunitarios). El artículo 12.2 LRSC estableció que “la Administración General del Estado deberá ejercer la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias”, mientras que el artículo 12.3 LRSC especificó las atribuciones que corresponden al Ministerio del ramo mediante un listado abierto. Comparado con aquel, el vigente artículo 12.3 LRSCEC ofrece escasas novedades.

En la etapa anterior, la atribución al Estado de las potestades de control de los traslados supracomunitarios ya invocaba expresamente su competencia exclusiva en materia de comercio exterior (artículo 149.1.10 CE). El precepto equivalente en la actualidad es el artículo 12.3.c) LRSCEC y mantiene ese mismo fundamento [DF11.1.b) LRSCEC]. Pero su redacción se ha retocado para precisar su alcance en relación con las autoridades aduaneras y contemplar la posibilidad de “acuerdos con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. A ello se ha añadido la atribución de “ejercer las funciones que corresponden a la autoridad nacional en los supuestos en que España sea Estado de tránsito a efectos de lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento (CE) 1013/2006<sup>29</sup>” [artículo 12.3.c) LRSCEC].

El Ministerio ya venía ostentando también competencias relativas a la información en materia de residuos. A este respecto, se le siguen atribuyendo las tareas de “recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación nacional, de la Unión Europea, de convenios internacionales o cualquier otra obligación de información pública” [artículo 12.3.f) LRSCEC]. Aunque encuen-

29. El artículo 53 de ese Reglamento establece que “cada estado miembro designará una sola autoridad competente en materia de tránsito”. Y así se mantiene en el artículo 75 del Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, que será aplicable, con carácter general, a partir del 21 de mayo de 2026.

tra cobertura en la jurisprudencia constitucional, para esta previsión no se invoca ningún título habilitante específico<sup>30</sup>. Tampoco se hace en relación con las dos nuevas atribuciones que se han incorporado. La primera consiste en “ejercer las funciones que corresponden a la autoridad competente a efectos de lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 1257/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativo al reciclado de buques”, que, en realidad, no requiere la designación de una autoridad única [artículo 12.3.e) LRSCEC]. Y la segunda, en “ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en relación con las obligaciones de inscripción e información derivadas del Registro de Productores de Productos” [artículo 12.3.g) LRSCEC]. Bien es verdad que este Registro fue creado y quedó adscrito al Ministerio por el artículo 7 del citado Real Decreto 293/2018, que, como ya se ha indicado, “tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 13.ª y 23.ª, de la Constitución”. En fin, el precepto concluye con la ya conocida cláusula abierta que salva “las demás competencias que le atribuyan las restantes normas sobre residuos” [artículo 12.3.i) LRSCEC].

### 2.3.2

#### De las Administraciones autonómicas

Las escuetas previsiones que a este respecto se incluyeron inicialmente en el artículo 4 LR fueron objeto de especificación en el artículo 12.4 LRSC y, en líneas generales, se mantienen hoy en el artículo 12.4 LRSCEC. En su virtud, corresponde a las comunidades autónomas “ejercer la potestad de autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos y de las competencias establecidas en el título VIII sobre suelos contaminados” [artículo 12.4.b) LRSCEC], así como de los traslados en el interior del territorio del Estado y desde o hacia países de la Unión Europea [artículo 12.4.d) LRSCEC], y de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor [artículo 12.4.e) LRSCEC].

En relación “con las disposiciones que se establezcan en la normativa ambiental relativas a la fabricación de productos”, se ha precisado que “las potestades de vigilancia, inspección y sanción serán ejercidas por la autoridad competente, de conformidad con lo establecido en la Ley 21/1992, de

<sup>30</sup>. En la STC 172/1992, de 29 de octubre, se lee que “el contenido de la información requerida por las directivas comunitarias corresponde a la Generalidad de Cataluña, mientras que la transmisión de esa información a la Comisión de la Comunidad Europea corresponde al Estado”.

16 de julio, de Industria, mientras que las relativas a la puesta a disposición de los consumidores finales de los productos, las potestades de vigilancia, inspección y sanción se ejercerán por las autoridades competentes de acuerdo con el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre” [artículo 12.4.e) LRSCEC]. Y, como novedad, se ha incluido expresa referencia a la posibilidad de “suscribir los correspondientes convenios de colaboración para la implementación de inversiones o gastos de las comunidades autónomas en los servicios de gestión de las entidades locales, cuando proceda” [artículo 12.4.g) LRSCEC]. Por lo demás, se mantiene la obligación autonómica de “registrar la información en materia de producción y gestión, pública y privada, de residuos en su ámbito competencial” [artículo 12.4.c) LRSCEC]. Y también la atribución consistente en “ejercer cualquier otra competencia en materia de residuos no incluida en los apartados 1, 2, 3 y 5 de este artículo” [artículo 12.4.h) LRSCEC].

Con esa cláusula de cierre el legislador sectorial básico pretende salvar las competencias que corresponden, por arriba, al Estado, y, por abajo, a las entidades locales. Para identificar estas últimas hay que acudir al artículo 12.5 LRSCEC, que requiere un análisis detenido cuyos resultados se exponen a continuación.

### 3

## Consideración especial de las competencias locales

### 3.1

## Los residuos en las materias y servicios de la Ley de bases del régimen local

Como ya se ha anticipado, el sistema español de concreción de la autonomía local es complejo y requiere una correlación necesaria entre las materias y servicios identificados en la LBRL y las competencias propias que la legislación sectorial ha de reconocer a los municipios. Cabe recordar, en este sentido, que, haciéndose eco del tradicional protagonismo local en la materia, la LBRL contenía ya en su redacción originaria de 1985 tres expresos títulos diferentes de intervención de los entes locales en relación con los residuos: el artículo 25 LBRL los cita en la lista de “materias” en las que el legislador sectorial está obligado a reconocer competencias propias a los municipios, el artículo 26 LBRL los considera

al imponer a los municipios la prestación de ciertos “servicios obligatorios” en función del número de habitantes, y el artículo 86 LBRL los incluye entre los escasos “servicios esenciales” que son objeto de “reserva” para que las entidades locales puedan llegar a prestarlos incluso en régimen de monopolio.

La articulación con la LBRL de la legislación sectorial básica se ha prestado siempre a diferentes lecturas por la forma en que esta última ha venido concretando el alcance de aquellas previsiones tanto en el plano material (tipologías de residuos) como en el plano funcional (operaciones de producción y de gestión). Los problemas se agravaron con la reforma que en la LBRL operó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). Resumiendo al máximo, cabe recordar que la LRSAL respondió a la preocupación exclusiva por la “sostenibilidad financiera”, en términos de déficit, deuda y morosidad, de las haciendas locales, pero fue completamente ajena a los llamamientos ya por aquel entonces presentes en el VII Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea para orientar avances hacia una economía circular. En ese contexto, sin explicar el motivo de los cambios en su preámbulo, la LRSAL retocó la redacción de los artículos 25 y 26 LBRL y pretendió conferir mayor protagonismo a las diputaciones provinciales en la prestación de servicios de gestión de residuos. Con todo, el potencial perturbador de las modificaciones que afectaron parcialmente a esos preceptos (Santamaría Arinas, 2014) quedó desactivado, aun sin entrar en las especificidades propias del sector, por el Tribunal Constitucional, especialmente en las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, 111/2016, de 9 de junio, y 44/2017, de 27 de abril (Santamaría Arinas, 2018).

Por imperativo de la Directiva 2018/851, gran parte de las novedades de la LRSCEC versan sobre los denominados “residuos municipales” [que se definen en el 2.av) LRSCEC], que no hay que confundir con los “residuos de competencia local” [noción que sin venir impuesta por la normativa europea se ha incorporado en el artículo 2.ar) LRSCEC] ni con los “residuos domésticos” [cuya definición, que se ha retocado, se encuentra ahora en el artículo 2.at) LRSCEC]. El precepto que se ocupa de establecer el régimen competencial sobre estos últimos es el artículo 12.5 LRSCEC. Y, sin perjuicio de los cambios que aquí se han de resaltar, lo hace en términos muy similares a los ya presentes en la LRSC. El resultado, en definitiva y por lo que ahora importa, es que no se han corregido las discordancias advertidas entre la LBRL y la legislación sectorial básica de residuos.

## 3.2

### El artículo 12.5 LRSCEC como norma básica del régimen local

#### 3.2.1

#### Planteamiento

El vigente artículo 12.5 LRSCEC es uno de los que se fundan en el título competencial que habilita al Estado para dictar las bases del régimen local [DF 11.ª1.a) LRSCEC]. Se sigue en esto una tradición, ya presente en la LR de 1998 y en la LRSC de 2011, que merece una reflexión crítica. En realidad, conforme al sistema que se acaba de exponer, no parece estrictamente necesario que el legislador sectorial (en este caso, ambiental) busque amparo en el artículo 149.1.18 CE para cumplir su función de identificar las competencias propias de los municipios en las “materias” y en los “servicios” predeterminados por la LBRL. Ahora bien, si opta por ello, debería ser consciente de que asume el papel cuasiconstitucional de legislador básico de régimen local que le permite incluso alterar esas “materias” y “servicios”. Dicho de otro modo, le permite alterar la redacción de la LBRL. Desde ese punto de vista, la reforma sectorial de 2022 se ve como una oportunidad perdida porque ha eludido poner al día las mínimas —aunque necesarias— previsiones de la LBRL al respecto y aprovechar para adaptarlas al signo circular de los nuevos tiempos. Ahora bien, puestos a ello, por seguridad jurídica sería de desear que en la propia ley quedara constancia expresa de esa voluntad y de sus consecuencias para el sistema de fuentes. A falta de explicación en el preámbulo, cabe preguntarse en qué situación quedan las previsiones de la LBRL tras las novedades sectoriales sobrevenidas.

#### 3.2.2

#### ¿Competencias propias solo en materia de “gestión de residuos sólidos urbanos”?

Con la redacción del artículo 25.2.b) LBRL en vigor, el legislador sectorial (estatal y autonómico) solo está obligado a reconocer a los municipios competencias en el reducido ámbito funcional de la “gestión” de los todavía allí denominados “residuos sólidos urbanos”. Pero este concepto material parece ya de correspondencia con las numerosas definiciones que ofrece la vigente regulación sectorial tanto europea como estatal. Correlativamente, el legislador sectorial no está obligado a atribuir a los municipios competencias en el más amplio ámbito funcional de la “producción” de ningún tipo

de residuo. Un resultado este que, además de absurdo, no parece acorde con las exigencias avanzadas del principio de jerarquía de opciones que impone la prioridad de las medidas de prevención e incluso la obligación, que pesa sobre todas las Administraciones públicas, de emplear instrumentos económicos para hacerla efectiva (artículo 8.2 LRSCEC). Por eso se propuso revisar la redacción de ese precepto para delimitar esta “materia” en términos amplios (“producción y gestión de residuos” o, simplemente, “residuos”), dejando, por supuesto, las concreciones al legislador sectorial (estatal o, preferiblemente, autonómico). También se sugirió que, si se quisiera acotar materialmente tal atribución, convendría superar el conceptualismo que busca los límites en criterios como el origen (urbano, doméstico, comercial, industrial, etc.) o, incluso, las características de los residuos (sólidos, peligrosos, no peligrosos, inertes). La alternativa podría ser un criterio no conceptualista con el que el legislador sectorial concrete las competencias de los municipios sin desconocer que, conforme al principio de autosuficiencia, han de poder abarcar la prevención y la gestión de todos los residuos que, de un modo u otro, cada ayuntamiento permita producir en su respectivo término municipal (Santamaría Arinas, 2018). Con todo, el artículo 12.5 LRSCEC ha dejado las cosas como estaban, con los problemas que más adelante se pondrán de manifiesto<sup>31</sup>.

### 3.2.3

#### ¿Servicios obligatorios de gestión de residuos en función del número de habitantes?

El artículo 26.1 LBRL identifica los servicios obligatorios de gestión de servicios de titularidad municipal y que resultan ser, para todos, la “recogida de residuos” [artículo 26.1.a) LBRL] y, para los de más de 5000 habitantes, el “tratamiento de residuos” [artículo 26.1.b) LBRL]. Esta asignación estaba ya superada por la LRSC de 2011 que imponía, haciendo abstracción del número de habitantes, la recogida (necesariamente separada), el transporte y el tratamiento de “residuos domésticos” en todos los municipios. Por ello, en 2013, sorprendió que la LRSAL mantuviera intacta la redacción de esos

31. Como novedad de última hora cabe consignar que, aun sin referencia expresa a residuos, el artículo 128.4 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, ha añadido al artículo 25 LBRL un nuevo apartado 6 según el cual “con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente”.

preceptos. La ya citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional avala que prevalece la ley sectorial, así que había motivo suficiente para haber revisado la ya inservible redacción de la LBRL. Por eso se propuso que, “pensando en los derechos y en los deberes de los vecinos, el artículo 26.1 LBRL debería acoger una fórmula que imponga en todos los municipios, como servicio obligatorio, la gestión de residuos en los términos de la planificación del sector” (Santamaría Arinas, 2018).

Como ya se ha advertido, al invocar el artículo 149.1.18 CE para determinar las competencias de los entes locales, la LRSCEC podría haber actualizado o derogado las menciones a residuos del artículo 26 LBRL. Pero, como no ha hecho ninguna de las dos cosas de forma expresa, surge una nueva antinomia que genera inseguridad jurídica porque, en una interpretación literal (y prevalente ex artículo 3 CC), los servicios mínimos obligatorios siguen siendo los de este artículo 26 LBRL (y no los más avanzados de la legislación sectorial). Así, mientras no se equiparen, pueden surgir dudas, por ejemplo, en cuanto al alcance de la asistencia de las diputaciones a los municipios, que “se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos” (artículo 26.3 LBRL). O también en cuanto al ámbito competencial de las mancomunidades, que se limita “exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26” LBRL (DT 11.ª LRSAL)<sup>32</sup>.

### 3.2.4

#### ¿Coordinación por las diputaciones de los servicios de recogida y tratamiento en función de su “coste efectivo”?

El artículo 26.2 LBRL se modificó en 2013 por la LRSAL para establecer que “en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de”, entre otros, los servicios de “recogida y tratamiento de residuos”. Esta novedad enlazaba con la regulación del Plan provincial de obras y servicios en la que se introdujo la previsión según la cual, “cuando la diputación detecte

32. A esos mismos efectos, téngase en cuenta que, por el artículo 128.5 del Real Decreto-ley 6/2023, “se dota de contenido al artículo 28 LBRL”. Lo hace con una oscura redacción que, por lo que aquí importa, permite establecer, “en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de *los servicios públicos mínimos obligatorios*” (énfasis añadido).

que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos” [artículo 36.2.a) LBRL]. En línea con ello se dictó la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Se advirtió que con esos criterios el célebre “coste efectivo” quedaba “reducido a una mera estimación”, ignorando, además, “otras variables absolutamente imprescindibles para cuantificar el coste efectivo (íntegro) del servicio” en términos de calidad (Fortes Martín, 2018). En todo caso, la idea inicial era que, tras esos cálculos, “la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados”, la “prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”. Pero la decisión quedaba en manos del Ministerio de Hacienda; previsión esta del artículo 26.2 LBRL que la STC 111/2016 reputó contraria a la autonomía local. En cuanto a la redacción subsistente, esa misma sentencia desvirtuó el carácter originariamente forzoso de las formas de gestión propuestas por la diputación, al constatar la posibilidad que tienen los municipios de oponerse.

Pues bien, al amparo, de nuevo, de su invocación del artículo 149.1.18 CE, la LRSCEC podía haber extirpado de este precepto esos incisos declarados inconstitucionales. Y también podía haberse planteado si, despojada de ellos, lo que resta de la regulación de esta controvertida modalidad de coordinación provincial sigue teniendo sentido en un contexto en el que la “prestación asociada” sigue estando sectorialmente confiada a fórmulas voluntarias [artículo 12.5.e)4.º LRSCEC]. Pero no ha hecho ninguna de las dos cosas<sup>33</sup>.

### 3.2.5

#### ¿Asunción por las diputaciones de los servicios de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5000 habitantes?

El artículo 36.1 LBRL presenta una diferencia fundamental respecto al artículo 25.2 LBRL. En realidad, este no enumera “competencias”, sino las “materias” en las que el legislador sectorial competente ha de reconocer ne-

33. Con posterioridad, téngase en cuenta el último inciso del artículo 28 LBRL en la redacción dada por el Real Decreto-ley 6/2023: “La aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas” (énfasis añadido).

cesariamente competencias a los municipios para no vulnerar la garantía institucional de la autonomía local. En cambio, en el caso de las provincias, “son competencias propias de la diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso” (es decir, directamente y como mínimo) las cuatro que allí figuran y que, en su redacción original, no incluían mención alguna a los residuos. Pero la redacción vigente de este precepto procede de la LRSAL, que, con la voluntad de fortalecer el papel de las diputaciones, amplió el listado de sus competencias propias incluyendo desde entonces, por lo que aquí importa, la siguiente novedad: “[E]n particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes” [artículo 36.1.c) LBRL]. Nótese que en la propia LBRL los municipios de menos de 5000 habitantes no están obligados al “tratamiento” de residuos. Fue la LRSC de 2011 la que obligaba para entonces a todos los municipios a la recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos. De todos modos, al enjuiciar la constitucionalidad de ese precepto, la STC 111/2016 dijo que esta “asunción” por las diputaciones “no impide que los municipios que no alcancen esas barreras poblacionales desarrollen también esos servicios”, si así lo establece la legislación sectorial. Problema resuelto, por tanto, de cara al pasado: prevalece lo dispuesto en la LRSC.

Pero de cara al futuro, la LRSCEC insiste en dejar las cosas como estaban sin reparar en la inconveniencia de mantener en vigor el artículo 36.1.c) LBRL. Primero, porque tiene poco sentido no permitir que intervenga en la recogida quien se tiene que hacer cargo del tratamiento. Y segundo porque, si esa “asunción” entraña, como parece, titularidad, su alcance ha modularse en un contexto sectorial que distinga entre servicios locales obligatorios y no obligatorios, como se verá *infra* 3.3.

### 3.2.6

#### ¿Reserva local de los servicios esenciales de “recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos”?

El artículo 86.2 LBRL reserva a favor de las entidades locales (y, por tanto, no solo de los municipios) como servicio público esencial (y, por tanto, susceptible de llegar a prestarse en régimen de monopolio) la actividad de “recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos”. Desde un punto de vista técnico, no parece difícil depurar esa anticuada terminología para adaptarla a los conceptos funcionales asentados en la jerga del sector. Más comple-

jo resulta sugerir fórmulas para cohonestar esa reserva con la posibilidad que brinda la legislación sectorial a cualesquiera “autoridades competentes” [concepto que incluye sorprendentemente al Estado según el artículo 2.e) LRSCEC] para declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos (artículo 12.6 LRSC).

Pero con la reforma de 2022 “las autoridades competentes” solo podrán proceder a esa declaración “cuando se demuestre una incorrecta gestión de los residuos de manera continuada, y de ello se pueda derivar un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente” (artículo 12.6 LRSCEC). Esta restricción, en la medida en que pudiera significar una vuelta a la subsidiariedad de la intervención pública frente a la gestión privada, no se justifica en términos de economía circular. En todo caso, interfiere con la posibilidad que el artículo 86 LBRL brinda a las “entidades locales” de seguir creando servicios públicos no obligatorios de gestión de residuos.

### 3.2.7

#### Recapitulación: derogación tácita de la LBRL por la LRSCEC

En definitiva, tras este repaso se comprueba que el artículo 12.5 LRSCEC podía haber puesto al día la redacción de los preceptos que la LBRL dedica a los residuos. Como no lo he hecho, subsisten los problemas para su articulación con las previsiones sectoriales sobrevenidas. Para la superación de esos problemas el intérprete habrá de entender, aunque no sea la solución ideal, que las previsiones de la LBRL relativas a los residuos en sus listados de materias y servicios que resulten incompatibles con la LRSCEC han quedado tácitamente derogadas. El alcance material y funcional de las competencias propias de los municipios en tales materias y servicios será el que impone la LRSCEC. Cuestión distinta es que este entendimiento permita despejar todas las dudas que la propia legislación sectorial mantiene abiertas.

### 3.3

#### Las competencias prestacionales de las entidades locales

El artículo 12.5 LRSC ya se había reputado deslavazado y, por su desorden, confuso. Pese a ello, el nuevo artículo 12.5 LRSCEC mantiene su estructura y gran parte de su redacción. En síntesis, se ha censurado que en él la determinación de las competencias locales en materia de residuos “es equívoca en cuanto a su ámbito subjetivo (por no distinguir claramente entre munic-

prios y otras entidades locales) y confusa en cuanto a su ámbito material (por el conceptualismo en que se basa). Pero es que además es incompleta en cuanto a su ámbito funcional (por ser incapaz de acoger todos los cometidos que a estos entes atribuye el resto de su articulado e incluso algunas de sus disposiciones específicas” (Santamaría Arinas, 2023)<sup>34</sup>.

En términos prácticos, y sin poder entrar aquí en detalles que ya han sido ampliamente expuestos en otros estudios, baste reparar en que ahí se están atribuyendo competencias prestacionales y no prestacionales. En cuanto a las primeras, se mantienen los dos servicios ya conocidos. Los municipios siguen siendo titulares del servicio obligatorio de “recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos” [artículo 12.5.a) LRSCEC]<sup>35</sup>. Lo que ocurre es que, con la retocada definición del concepto de residuos domésticos del artículo 2.at) LRSCEC, puede entenderse que se ha producido una ampliación material para incluir también los similares generados en industrias<sup>36</sup>. Por su parte, las entidades locales pueden seguir implantando el servicio no obligatorio de gestión de “los residuos comerciales no peligrosos” [artículo 12.5.e)2.º LRSCEC]. Más allá de las dudas que los retoques conceptuales estén deparando respecto de su ámbito material, es de lamentar que no se hayan afrontado las deficiencias de la regulación anterior, que resultaba problemática y conflictiva especialmente en lo que respecta a la motivación necesaria para imponer a los productores de estos residuos la “incorporación obligatoria” (STS de 29 de octubre de 2020).

El alcance material de estos dos servicios evidencia que no son los únicos que pueden existir. Serían servicios de gestión que podrían tener un contenido prestacional variable tanto en lo que respecta al ámbito funcional de las operaciones de gestión como al ámbito material de las fracciones de otros tipos de residuos (cuando menos, comerciales peligrosos e industriales no domésticos). Se entiende que las comunidades autónomas podrían asumirlos, aunque, ahora, en los restrictivos términos del artículo 12.6 LRSCEC. Pero hay que subrayar que no están obligadas a hacerlo. Y, en esas circunstancias, salvo que la legislación autonómica diga otra cosa, cabría que lo hicieran los entes locales. Pero surge la duda de si bastaría para ello el cumplimiento de las condiciones ordinarias del artículo 86 LBRL o si tendrían que someterse además a esos nuevos requisitos más estrictos del artículo 16.3 LRSCEC. Todo

34. Un resumen práctico de “la pesada mochila de compromisos que recaen sobre los municipios” con la nueva regulación puede encontrarse en Ruiz de Apodaca Espinosa (2022).

35. Sobre las formas de gestión, que por lo general es asociada e indirecta, Fortes Martín (2018) y Salamero Teixidó (2022).

36. No parecen entenderlo así, no obstante, Pernas García (2022: 111) y Ortega Bernardo (2023: 74).

ello sin perjuicio de las modulaciones que pueda introducir su participación en los regímenes de responsabilidad ampliada del productor; ahora ya sobre las nuevas bases mínimas del Título IV LRSCEC y de su concreción en los correspondientes reales decretos que van apareciendo<sup>37</sup>.

### 3.4 Las competencias locales de control de la producción y gestión de residuos

De la combinación de esas variables dependerá el alcance material del concepto de “residuos de competencia local”, pues se definen como “residuos gestionados por las entidades locales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12.5” [artículo 2.ar) LRSCEC]. Pero, aparte de que incurre en superposición con las nociones de residuos domésticos y de “residuos municipales”, es dudoso que esta novedad resuelva el problema que falta por considerar. Más bien provoca que el resto de este artículo 12.5 LRSCEC incurra en un clamoroso desajuste conceptual al referirse a las competencias locales que no se agotan en el campo de los servicios de gestión de residuos.

En este sentido, ya estaba reconocido que les corresponde ejercer “la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora *en el ámbito de sus competencias*” [ahora en el artículo 12.5.d) LRSCEC]. Tampoco ha cambiado la regla según la cual “en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las entidades locales de acuerdo con el artículo 12.5, así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas de las entidades locales, la potestad sancionadora corresponderá a las entidades locales” (artículo 111.3 LRSCEC). Pero restringir la potestad sancionadora local exclusivamente a los residuos que gestionan es incongruente con el contenido potencial de las ordenanzas. Sin ir más lejos, desde siempre se viene admitiendo la posibilidad de, a través de ellas, 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 el lugar adecuados [ahora en el artículo 12.5.e)3.º LRSCEC]<sup>38</sup>.

37. Nótese que las consideraciones al respecto de Ortega Bernardo (2022: 125-129) son anteriores al Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases. Con posterioridad, Pernas García (2022: 129-132).

38. Por esas y otras razones Alenza García (2023: 258) propone una interpretación no literal del artículo 111.3 LRSCEC que ampliaría la potestad sancionadora local con el límite de que se refiera “a residuos municipales”.

Como novedad se les impone la obligación de “recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, en particular la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción, incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por la entidad local” [artículo 12.5.c) LRSCEC]. De este modo, y es solo un ejemplo, se acaban imponiendo a las “entidades locales” tareas de control sobre residuos que no gestionan y que, por tanto, en su propia lógica, no serían “residuos de competencia local”<sup>39</sup>. Así pues, se insiste, condicionar la titularidad de competencias en materia de residuos a la titularidad de servicios de gestión no parece un planteamiento acertado. Dicho sea sin desconocer que “el nivel de ambición político-regulatorio no se corresponde con las capacidades y recursos de las entidades locales”, que habría que reforzar al máximo no solo en términos económicos, sino también técnicos y jurídicos (Pernas García, 2022).

## 4

### Conclusiones

El preámbulo de la LRSCEC enfatiza que en el artículo 12 LRSCEC se especifican “las competencias en materia de economía circular”. Sin embargo, este precepto se limita en ese sentido a permitir que el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales aprueben estrategias de economía circular. En realidad, sigue sin identificar sistemáticamente las competencias que corresponden a las distintas Administraciones públicas territoriales en todas y cada una de las etapas del ciclo de vida de los materiales: producción, consumo, gestión de residuos y reincorporación de materias primas secundarias. Al igual que en la etapa anterior, su atención sigue centrada principalmente en una de ellas, que es la gestión de residuos, y respecto de la cual la nueva regulación, aunque impone objetivos más ambiciosos, no aporta grandes novedades ni mejoras.

---

<sup>39</sup>. Tras lamentar que “la LRSCEC no establece con la claridad deseable qué residuos son de competencia local”, Alenza García (2023: 242) también sostiene que “no debe realizarse una interpretación restrictiva que limite los residuos de competencia local a los incluidos en los servicios municipales obligatorios de gestión de residuos”.

Cada vez es más patente que en la regulación de la producción y gestión de residuos se entrecruzan títulos competenciales concurrentes diversos y, en particular, la protección del ambiente (artículo 149.1.23 CE) y la ordenación de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE). La reforma de 2022 ha invocado por primera vez de forma expresa aunque indistinta ambos preceptos en relación con dos de sus títulos, y ha incorporado alusiones tangenciales a la “unidad de mercado”. Pero eso no significa que el legislador haya abordado frontalmente el problema ni ha aclarado el papel que en su resolución han de jugar los principios de autosuficiencia y proximidad que rigen en este sector. Entre tanto, los conflictos que puedan suscitarse en cuanto al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas tendrán que resolverse con criterios jurisprudenciales que no parecen concordantes entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. Aun apelando a los principios de coordinación, cooperación y colaboración, la inseguridad jurídica reinante puede disuadir a los legisladores autonómicos que estén dispuestos a adoptar medidas adicionales de protección ambiental en este sector.

En lo que respecta a los entes locales, sigue pendiente la tarea de poner al día las previsiones sobre residuos que contiene la LBRL, para armonizarlas con la legislación sectorial sobrevenida. Entre tanto, por las razones aquí expuestas, no queda más remedio que entender que la LRSCEC ha derogado tácitamente la LBRL en lo que a ella se oponga. Aun así, sigue siendo necesario superar el conceptualismo para aclarar el ámbito material y funcional de las ordenanzas y de los programas locales de prevención y de gestión de residuos. Y, correlativamente, para distinguir entre las competencias prestacionales que les habilitan para ser titulares de servicios obligatorios y no obligatorios de gestión de residuos, y las competencias de policía que les permitan intervenir con solvencia en el control de las actividades de producción de residuos y de su gestión e, incluso, del cierre del ciclo de las materias primas secundarias<sup>40</sup>.

---

40. Para una reflexión a este último respecto, puede verse el reciente Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales. De su ambiciosa regulación baste consignar que, conforme a su artículo 13, “las autoridades nacionales, regionales y *locales* responsables de preparar los planes, incluida la zonificación, los planes de ordenación territorial y los planes de uso de la tierra, considerarán la posibilidad de incluir en dichos planes, cuando proceda, disposiciones para el desarrollo de proyectos de materias primas fundamentales” (énfasis añadido).

## 5 Bibliografía

- Alenza García, J. F. (2023). Implicaciones para las entidades locales de la nueva legislación de residuos. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 14, 239-268.
- Casado Casado, L. (2018). *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Fortes Martín, A. (2018). *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*. Madrid: Iustel.
- Ortega Bernardo, J. (2022). Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la ley 7/2022 de residuos (arts. 12 y 13). En J. J. Pernas García (dir.). *Estudio sistemático sobre la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (pp. 97-137). Zaragoza: Monografía XXI de la Revista Aragonesa de Administración Pública.
- (2023). Las competencias de los municipios ante el moderno Derecho de gestión de residuos: origen, evolución y recientes desafíos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105, 66-75.
- Pernas García, J. J. (2022). El impacto transformador de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local. *Anuario de Derecho Municipal*, 16, 105-140.
- (2023). Los instrumentos económicos de la Ley 7/2022 para la aplicación de la jerarquía de residuos en la gestión de residuos de competencia local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105, 86-97.
- Poveda Gómez, P. (2023). La responsabilidad ampliada del productor como instrumento que garantiza la más eficaz gestión de los residuos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 104-105, 76-85.
- Ruiz de Apodaca Espinosa, Á. (2022). Previsiones para el ámbito local contenidas en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Revista de Estudios Locales Cunal*, 251, 24-44.
- Salamero Teixidó, L. (2022). Una aproximación material (II): la gestión de los residuos. En J. R. Fuentes i Gasó (ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado* (pp. 427-462). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Santamaría Arinas, R. J. (2014). ¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la LRSAL. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2671-2701.

- (2018). El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular. *Cuadernos de Derecho Local*, 46, 127-157.
- (2023). *Técnicas jurídicas para la economía circular*. Cizur Menor: Aranzadi.

Valencia Martín, G. (2017). *Jurisprudencia constitucional y medio ambiente*. Cizur Menor: Aranzadi.

- (2022). Restricciones a la comercialización de productos de plástico y unidad de mercado. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 58, 58-127.