

# COMENTARIO AL TÍTULO I DE LA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR: INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS (ARTS. 14 A 16)

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidade da Coruña

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.– II. CUADRO DE INSTRUMENTOS EN LA POLÍTICA DE RESIDUOS. EN PARTICULAR, LA PLANIFICACIÓN: 1. Una visión panorámica de los instrumentos en la política de residuos.– 2. La planificación como la clave de bóveda del sistema de gestión de residuos.– III. PROGRAMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RESIDUOS: 1. El principio de prevención y la jerarquía de residuos.– 2. Las Administraciones competentes para su aprobación.– 3. Modalidades de programas de prevención.– 4. Contenido de los programas. Medidas e instrumentos.– 5. Procedimiento de aprobación, efectos y evaluación periódica de los programas.– IV. PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS: 1. La planificación en el marco del sistema de gestión de los residuos.– 2. Administraciones competentes y clases de planes de gestión de residuos.– 3. Contenido de los planes de gestión de residuos.– 4. Presupuestos y procedimiento para la aprobación de los planes.– 5. El requisito procedimental de la evaluación ambiental estratégica de los planes de gestión de residuos.– 6. Naturaleza jurídica y efectos. Vigencia. Control judicial.– 7. Evaluación y revisión de los planes. Seguimiento y control.– 8. Vinculación de los planes de gestión con la política de cambio climático y con la calidad del aire.– V. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS, FINANCIEROS Y FISCALES. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CIRCULAR.– VI. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** es este trabajo se analiza el Título I de la nueva Ley de residuos que trata de los instrumentos de la política de residuos. Tras una aproximación general a las diferentes modalidades de instrumentos —principalmente, jurídicos y económicos— sobre los residuos, se profundiza en el análisis jurídico de los instrumentos de planificación; primero, los previstos para la prevención de residuos y, en segundo lugar, los planes para su gestión. Finalmente, se estudian de forma somera los instrumentos económicos, financieros y fiscales previstos en la Ley, con especial atención a la contratación pública circular.

**Palabras clave:** política de residuos; prevención; planificación; procedimiento de aprobación; contratación pública.

**ABSTRACT:** In this work, Title I of the new Waste Law, which deals with the instruments of the waste policy, is analyzed. After a general approach to the different modalities

*of instruments —mainly legal and economic— on waste, the legal analysis of planning instruments is deepened; first, those planned for the prevention of waste and, secondly, the plans for its management. Finally, the economic, financial and fiscal instruments provided for in the Law are briefly studied, with special attention to circular public procurement.*

*Key words: waste policy; prevention; planning; approval procedure; public procurement.*

## I. INTRODUCCIÓN

Como ya es sabido, la nueva Ley española de residuos es fruto del «Plan de Acción» en materia de economía circular, aprobado por la Comisión Europea en 2015, que incluía un paquete de medidas entre las que se preveía la aprobación de un grupo normativo revisor de las piezas clave de la normativa de residuos de la Unión Europea y, en particular, la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento y del Consejo de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre residuos (llamada «Directiva marco» de residuos) (1).

Nos corresponde abordar en este Capítulo el estudio del Título I de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSCEC) relativo a los «Instrumentos de la política de residuos», que se desarrolla en los artículos 14 («programa de prevención»), 15 («planes y programas de gestión de residuos») y 16 («medidas e instrumentos económicos»). Por lo tanto, la nueva Ley sigue el mismo esquema normativo de la precedente Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados (en adelante, LRSC-2011) en cuyo Título II —sobre «Instrumentos de la política de residuos»— contiene una regulación equivalente: el art. 14 sobre «planes y programas de gestión de residuos», el art. 15 sobre «programas de prevención de residuos» y el art. 16 sobre «medidas e instrumentos económicos» (2). Sin embargo,

---

(1) Sobre esta reforma en el grupo normativo de los residuos en el marco de la nueva política de la Unión Europea sobre economía circular cfr. mi trabajo: «Políticas europea sobre economía circular», *Economía circular-espiral: transición hacia un metabolismo económico cerrado*, JIMÉNEZ HERRERO, L. y PÉREZ LAGÜELA, E. (Coords.), Ecobook, Madrid, 2019, pp. 131-168. También, los trabajos de SANTAMARÍA ARINAS, R.: «¿Residuos o recursos? El marco jurídico general de la transición hacia la economía circular», *Política de residuos: análisis jurídico desde Euskadi*, AGUIRREAZKUENAGA, I. (Coord.), Instituto Vasco de Administración Pública, 2018 y «Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n° 1 (2019).

(2) Sobre este tema *vid.* el extenso trabajo de GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: «Los instrumentos integrantes de la política de residuos, elementos indispensables, a la hora de ejecutar cuantas actuaciones se provean en relación con los mismos: en particular, los planes y programas de gestión de residuos, los programas de prevención de residuos y las medidas de fomento de unos y otros», en *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de*

entre ambos regímenes jurídicos hay algunas diferencias y novedades —no excesivas— que pondremos de manifiesto a lo largo de este trabajo.

La mayor parte de este Título I de la LRSCEC se dedica a los instrumentos de planificación, tanto los relativos a la prevención de residuos (cfr. apartado III) como los que se refieren a la planificación de la propia gestión de los residuos (cfr. apartado IV), ya que sobre los instrumentos económicos nuestra exposición será mucho más limitada —en el apartado V— por tener que remitirnos a otros apartados de la Ley que serán tratados más extensamente en otros capítulos de esta obra colectiva. No obstante, antes de entrar en el estudio de los diferentes instrumentos regulados por los arts. 14, 15 y 16 de la LRSCEC, haremos una breve introducción —en el apartado II— sobre los diferentes instrumentos utilizados en la política de residuos.

## II. CUADRO DE INSTRUMENTOS EN LA POLÍTICA DE RESIDUOS. EN PARTICULAR, LA PLANIFICACIÓN

### 1. Una visión panorámica de los instrumentos en la política de residuos

La OCDE, en su publicación sobre la gestión de residuos y economía circular en los países de dicha organización, presenta —en su Capítulo 4°— una sistematización de instrumentos de la política de residuos y de gestión de materiales que comprende los siguientes apartados (3):

1°.— *Instrumentos normativos*: todos los países cuentan con un marco regulatorio amplio sobre los aspectos clave de la prevención, planificación y gestión de los residuos, así como la determinación de las diferentes categorías de residuos y los requisitos para su manejo y tratamiento.

2°.— *Instrumentos económicos y fiscales*: cada vez más utilizados por tratarse de una herramienta política eficaz en la prevención y gestión de los residuos, creados sobre la base del principio quien contamina paga y de gran utilidad para recuperar los costes de su gestión y para fomentar cambios de comportamiento para alcanzar los objetivos de la política de residuos.

3°.— *Responsabilidad ampliada del productor*: adaptado en muchos países desde los comienzos del presente siglo XXI, el principio de responsabilidad ampliada

---

*residuos y suelos contaminados*, F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (Dir.), Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 131-228. Según este autor, la regulación de la Ley 22/2011 en materia de «instrumentos de la política de residuos» es, a su vez, continuista con el contenido de su Ley de Residuos precedente, la Ley 10/1998, de 21 de abril; y lo mismo, afirma el autor respecto de la regulación de los planes y programas.

(3) Cfr. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE): *Waste Management and Circular Economy in Selected OECD Countries. Evidence from environmental performance reviews*, OECD Publishing, París, 2019, pp. 71 y ss.

se centra en internalizar algunos de los costes de los productos al final de su vida útil, incluidos los costes de gestión de residuos e de sus impactos ambientales.

4º.- *Compra pública verde*: las compras por parte de las Administraciones Públicas pueden alentar los mercados de productos reciclados y una potente herramienta para promover las prácticas de sostenibilidad en los mercados. La contratación pública ofrece desde esta perspectiva una interesante finalidad estratégica de carácter ambiental, social y económica.

5º.- *Información pública y sensibilización*: la concienciación pública es un factor clave para cambiar el comportamiento de las conductas individuales y sociales de cara a la potenciación de las políticas de residuos, incluida la reducción de los residuos, la recogida selectiva y el reciclaje. Y, así, por ejemplo, educar a los jóvenes puede ser el camino primordial para aumentar la conciencia pública en la implantación de la economía circular.

6º.- *Supervisión y presentación de informes* sobre la ejecución de las políticas de residuos que permitan tener un conocimiento cabal de la situación real en la gestión de los residuos.

7º.- *Fomento de la aplicación y el cumplimiento*: es necesario el despliegue de una serie de actividades que garanticen que los las empresas, los gestores de residuos y los ciudadanos respetan las normas de gestión de los residuos. Estas actividades incluyen operaciones de inspección y aplicación de sanciones para los infractores, así como la más amplia gama de actividades de promoción del cumplimiento de la normativa («compliance») por todos los sectores sociales y económicos.

Como ya sabemos, el Título I de la LRSCEC trata de regular específicamente los «instrumentos de la política de residuos», si bien no se trata de un catálogo exhaustivo y cerrado, sino la concreción de algunos de los más relevantes como son los instrumentos de planificación (arts. 14 y 15) y los instrumentos económicos y fiscales (art. 16) que son regulados más adelante (en el Título VII sobre «medidas fiscales para incentivar la economía circular»). Sin embargo, es claro que, a lo largo de la Ley, además de los anteriores, se va desarrollando la regulación de otros instrumentos como el de la «responsabilidad ampliada del productor del producto» —en el Título IV de la Ley— y los mecanismos de responsabilidad, de control y sancionadores —en el Título IX—. Los demás contenidos de la LRSCEC abordan los específicos apartados normativos acerca de la «prevención de residuos» (Título II), incluida la «reducción del impacto de determinados productos del plástico en el medio ambiente» (Título V), de la «producción, posesión y gestión de los residuos» (Título III), las medidas de «información» (Título VI) y el específico régimen de los «suelos contaminados» (Título VIII). Sin embargo, con motivo de la regulación de algunos aspectos concretos del régimen jurídico de los residuos hay una profusa referencia a diversos instrumentos jurídicos que se recogen a lo largo del texto normativo. Así, sucede con el art. 14 de la LRSCEC que regula los «programas de prevención», señalando en su apartado 1, b) que dichos programas «describirán, cuando proceda, la contribución de los instrumentos y medidas del Anexo V

a la prevención de residuos»; y si vamos al citado Anexo V (4) de la Ley nos encontramos una variada panoplia de instrumentos:

- a) De naturaleza fiscal y tributaria: por ejemplo,
  - a. «Tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos e incineración de residuos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos» (apartado 1º del Anexo V).
  - b. «Sistemas de pago por generación de residuos (“pay-as-you-throw”) que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados» (apartado 2º del Anexo V).
  - c. «Incentivos fiscales a la donación de productos, en particular alimentos» (apartado 3º del Anexo V).
  - d. «Uso de medidas fiscales o de otros medios para promover la utilización de productos y materiales preparados para su reutilización o reciclado» (apartado 9º del Anexo V).
- b) Sobre el «régimen de la responsabilidad ampliada del productor» (cfr. el apartado 4º del Anexo V).
- c) De naturaleza económica y financiera:
  - a. «Correcta planificación de las inversiones en infraestructura de gestión de residuos, en particular a través de fondos de la Unión» (apartado 6º del Anexo V).
  - b. «Supresión progresiva de las subvenciones...» (apartado 8º del Anexo V).
  - c. «Incentivos económicos para las autoridades regionales y locales, en particular para fomentar la prevención de residuos e intensificar los sistemas de recogida separada, evitando apoyar el depósito en vertederos y la incineración» (apartado 12º del Anexo V).
- d) De naturaleza contractual: «Contratación pública sostenible para incentivar una mejor gestión de los residuos y el uso de productos y materiales, reutilizados, preparados para la reutilización y reciclados, así como la reparación de los productos» (apartado 7º del Anexo V).
- e) Sobre «investigación e innovación en el diseño y desarrollo de productos para que tengan en cuenta todo el ciclo de vida de forma que sean reciclables, reparables, reutilizables y actualizables, y de tecnologías y procesos que minimicen la producción de residuos; así como en tecnologías de reciclado avanzadas y refabricación» (apartado 10º del Anexo V).
- f) De carácter organizativo: «Sistemas de coordinación, incluso por medios digitales, de todas las autoridades públicas competentes que participan en la gestión de residuos» (apartado 14º del Anexo V).
- g) Sobre técnicas de participación y de concienciación ciudadana:

---

(4) El Anexo V recoge «ejemplos de instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos a la que se refiere el art. 8, apartado 2», priorizando la prevención por delante de la preparación para la reutilización, el reciclado, otro tipo de valoración (incluida la valorización energética) y, en último lugar, la eliminación.

- a. «Promoción continua del diálogo y la cooperación entre todos los interesados en la gestión de los residuos y fomento de los acuerdos voluntarios y la presentación de informes sobre residuos por parte de las empresas» (apartado 15° del Anexo V).
- b. «Campañas de concienciación pública, en particular sobre la jerarquía de residuos, la recogida separada, la prevención de residuos y la reducción de los vertidos de basura dispersa, e inclusión de estas cuestiones en la educación y la formación» (apartado 13° del Anexo V).

Por otra parte, también en el art. 14 sobre «programas de prevención» de residuos prescribe —en su apartado 1, c)— que las Administraciones competentes «evaluarán la utilidad de los ejemplos de medidas que se indican en el Anexo VI...», cuyo contenido también permitiría sistematizarlo conforme a los diferentes tipos de instrumentos citados (5).

## **2. La planificación como la clave de bóveda del sistema de gestión de residuos**

Una vez que hemos puesto de manifiesto la variedad de instrumentos existentes en la política de residuos, queremos subrayar la importancia de los instrumentos de planificación en general, antes de pasar a desarrollar el contenido de los artículos 14 y 15 —que son modalidades específicas de planificación en la política de residuos— en los siguientes epígrafes de este trabajo.

Como señala RUIZ DE APODACA (siguiendo a BETANCOR y LOZANO CUTANDA), la planificación es instrumento de la actividad administrativa especialmente apropiado para la política de los residuos de gran utilidad como elemento preventivo de gestión ambiental y coordinación y fundamental cuando se trata de coordinar múltiples voluntades y ordenar diferentes actividades para alcanzar determinados objetivos en un ámbito temporal determinado (6); además, «la planificación debe tratar de anticiparse a los posibles problemas que plantee la gestión de residuos y, lo que es más importante, que las Administraciones públicas vinculadas cumplan los siempre ambiciosos objetivos que suelen contener (7). Por su parte, ALENZA GARCÍA —en su monografía sobre el sistema de gestión de residuos urbanos— subraya la importancia de la planificación como instrumento paradigmático de la coordinación interadministra-

---

(5) Así, por ejemplo, en el mismo Anexo VI hay referencias a los instrumentos de planificación en su apartado 1°, a los instrumentos económicos (apartados 1° y 24°), a los instrumentos contractuales (en el apartado 15°), etc.

(6) Cfr. su trabajo «La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 31 (2015), pp. 221-264.

(7) *Ibidem*, p. 224.

tiva (8); y, en particular, referida a la política de residuos, la planificación, además de contribuir junto a la evaluación de impacto ambiental a materializar el principio de prevención, se muestra como instrumento idóneo para establecer la jerarquía de opciones en la gestión de los residuos en el ámbito territorial correspondiente (9). Por todo lo anterior, no puede extrañar que desde las primeras normas comunitarias sobre residuos se establece la obligación para los Estados miembros de desarrollar planes de gestión de residuos (cfr. art. 7º de la Directiva 75/442/CEE de 18 de marzo, relativa a los residuos). En todo caso, como dice RUIZ DE APODACA: «los planes de residuos son por tanto la auténtica clave de bóveda del sistema, constituyendo un elemento de partida imprescindible e inexcusable para la adecuada gestión de los residuos de acuerdo con los objetivos ambientales establecidos en la propia legislación» (10). Además, es importante destacar que la potestad de planificación que se ejerce en esta materia es una «potestad discrecional ya que permite a las Administraciones poder optar entre distintas opciones o posibilidades para alcanzar sus fines» (11); y, por consiguiente, como toda potestad discrecional debe apoyarse en una motivación suficiente (informes, valoraciones que justifiquen una determinada alternativa)» (12).

Dentro de la planificación hay una gran variedad de instrumentos. Y así, RUIZ DE APODACA afirma que por «planes y programas se entiende el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos» (13).

---

(8) Cfr. *El Sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho Español*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, p. 373. Siguiendo a BLANCO DE TELLA, su autor destaca que «la planificación produce un efecto coordinador diferido, parcial y condicionado en su intensidad por la relación entre las previsiones y la evolución real de los hechos» (ibidem). Y, el mismo ALENZA GARCÍA subraya las virtualidades de la planificación en materia de residuos: «selecciona los modos de tratamiento, sobre la base de la cantidad, composición y flujo de los residuos, combina en un ámbito territorial determinado los sistemas de tratamiento escogidos, aplica la jerarquía de opciones en la gestión de residuos y reduce la discrecionalidad en el control de las actividades de gestión de residuos» (ibidem, p. 397).

(9) Ibidem, pp. 392 y 393.

(10) «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 224. También el trabajo de GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: «Los instrumentos integrantes de la política de residuos, elementos indispensables a la hora de ejecutar cuantas actuaciones se prevean en relación con los mismos: en particular los planes y programas de gestión de residuos, los programas de prevención de residuos y las medidas de fomento de unos y otros», en *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (Dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 155.

(11) «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 228.

(12) Ibidem.

(13) «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 223.

El *Plan de Acción de Economía Circular (2021-2023)* subraya cómo «el desarrollo de instrumentos de planificación en materia de residuos constituye una herramienta fundamental para orientar la política de residuos en España, de forma que se impulsen las medidas necesarias para mejorar las deficiencias detectadas y se promuevan las actuaciones que mejor resultado ambiental, económico y social han demostrado» (14).

En los apartados siguientes, nos vamos a limitar a desarrollar el régimen jurídico de los instrumentos de planificación más importantes de los recogidos en la LRSCEC, que son: los «programas de prevención» (art. 14) y los «planes y programas de gestión de residuos» (art. 15). En todo caso, dada la importancia de estos planes, el art. 10.3 de la LRSCEC declara que «tendrán carácter público» y «las autoridades competentes los publicarán de modo accesible en sus páginas webs».

En cuanto a la normativa autonómica sobre residuos, aprobada recientemente siguiendo las orientaciones de la política de economía circular de la Unión Europea y las directrices normativas de la Directiva (UE) 2018/551, los instrumentos de planificación ocupan un lugar principal:

1º.— En la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su fiscalidad de la Comunidad Foral de Navarra, a la planificación se dedica el Capítulo 2º de su Título II («De las competencias y planificación en materia de residuos») (cfr. sus arts. 6 a 14). Según su art. 7, 2 el «Plan de Residuos de Navarra contendrá el Programa de prevención de residuos y el plan de gestión de residuos...». Además, se establecen unos principios que han de orientar tanto la planificación como la toma de decisiones.

2º.— En la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos contaminados de las Illes Balears, la planificación se regular en el Capítulo 2º del Título II (sobre régimen competencial y planificación) (cfr. sus arts. 14 a 20). En concreto, se prevén —en su art. 14— tres tipos de planes:

- a) Los planes directores sectoriales de prevención y gestión de residuos no peligrosos, de competencia de los consejos insulares.
- b) El plan director sectorial de prevención y gestión de residuos peligrosos, de competencia del Gobierno y de la administración autonómica de las Illes Balears.
- c) Los programas locales de prevención y gestión de los residuos, si procede, en el marco de sus competencias».

También, contiene en su régimen jurídico los principios comunes a ambas modalidades de planificación (15).

---

(14) Cfr. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, p. 24.

(15) Cfr. su art. 16 donde, de una parte (en su apartado 1º), se dispone que dichos planes: «tienen que tener en cuenta el principio de hacer pagar a quien contamina, la jerar-

3º.— En la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia, a la planificación se dedica el Capítulo 1º del Título I sobre «Instrumentos de la política de residuos» (cfr. sus arts. 18 a 23), previendo —como en el caso del Estado— la elaboración y aprobación de planes de gestión y programas de prevención de residuos autonómicos.

### III. PROGRAMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RESIDUOS

#### 1. El principio de prevención y la jerarquía de residuos

Si la prevención (o «acción preventiva») es uno de los principios de la política ambiental de la Unión Europea —recogido en el art. 191, 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea—, en la política de residuos su importancia es capital por cuanto que el principio fundamental que la orienta, la «jerarquía de residuos» constituye la máxima prioridad (cfr. art. 8, 1 de la LRSCEC). Como dice la Exposición de Motivos de la LRSCEC: «Dada la importancia que se atribuye a la prevención en la generación de residuos, la Directiva incluyó un instrumento específico: los programas de prevención de residuos, que deberán establecer las medidas y objetivos de prevención, en coherencia con las medidas de prevención previstas en la Ley, incluidos programas específicos de prevención de los residuos alimentarios». La Directiva Marco de residuos —la Directiva 2008/98/CE— incorporó con toda su fuerza la perspectiva de la prevención de los residuos como la clave de bóveda de todo el grupo normativo (16), la incluyó en su objeto principal (cfr. su art. 1º), la definió (cfr. su art. 3, 12) (17), le atribuyó la máxima prioridad en la «jerarquía de residuos» (cfr. su art. 4, a), y estableció determinadas medidas y la previsión de los programas de prevención (cfr. sus arts. 9 y 29), aportando incluso numerosos ejemplos de medidas de prevención (cfr. su Anexo IV).

---

quía de residuos y los principios de economía circular y sostenibilidad», y, de otra parte (en su apartado 2º) añade que: «estos planes tienen que tener en cuenta los efectos del turismo y la población estacional, así como las previsiones contenidas en la legislación de evaluación ambiental de los planes y programas».

(16) En su Resolución de 24 de febrero de 1997 sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos, el Consejo confirmó que la prevención de residuos debe constituir la primera prioridad de la gestión de residuos, y que deben preferirse la reutilización y el reciclado de material a la valorización energética de los residuos, en la medida en que son las mejores opciones ecológicas (cfr. considerando (7) de la Directiva 2008/98/CE).

(17) Su definición es la siguiente: «medidas adoptadas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo, para reducir:

- a) la cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos;
- b) los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de la generación de residuos, o
- c) el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos».

En la vigente LRSCEC sigue siendo claro —como lo era en la precedente LRSC-2011— que la prevención es una de las claves de su regulación, entre cuyo objeto está el «régimen jurídico de la prevención de residuos» (cfr. su art. 1,1) y dentro de sus fines está el de la «prevención y reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión...» (cfr. su art. 1,2). Pero, como sobre el régimen jurídico de la prevención de residuos —regulado, principalmente, en el Título II de la Ley— se tratará más extensamente en el capítulo correspondiente de esta obra colectiva, nos vamos a centrar en este apartado a estudiar los aspectos más procedimentales y formales de los programas de prevención de residuos. En todo caso, los programas de prevención de residuos «cumplen la función de establecer medidas destinadas a prevenir la generación de residuos, es decir, de reducción en origen, tanto cuantitativa como cualitativa de los residuos» (18). Y, en definitiva, como señala GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, los «programas de prevención» cumplen la «difícil y complicada» labor de «romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación de residuos» (19).

## 2. Las Administraciones competentes para su aprobación

Sobre las autoridades competentes para aprobar los «programas de prevención de residuos» remite al art. 14, 1 de la LRSCEC a sus artículos sobre las competencias de las diferentes Administraciones públicas con competencias sobre los residuos:

1º.— La Administración General del Estado, al disponer en el art. 12,1 que «por acuerdo del Consejo de Ministros, se aprobarán las estrategias, planes y programas en materia de prevención...». Y, más concretamente, en el mismo art. 12,3 se especifica que «corresponde a la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: a) elaborar (...) el Programa estatal de prevención de residuos...».

2º.— Las Comunidades Autónomas tienen, en virtud del mismo art. 12, 4, a), la competencia para aprobar «programas autonómicos de prevención de residuos».

---

(18) Cfr. RUIZ DE APODACA, A.: «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 227. Además, cfr. el informe de la AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA) titulado «Progress towards preventing waste in Europe – the case of textile waste prevention» (Avances en la prevención de residuos en Europa: la prevención de residuos textiles), EEA Report n° 15/2021, en el que se examinaron los programas nacionales de prevención de residuos y, en concreto, los flujos de residuos prioritarios, los indicadores, los objetivos y las medidas para prevenir los residuos. En la revisión se constató que, actualmente, 10 de los 32 países examinados no disponen de ningún programa de prevención de residuos, tal como exige la legislación de la UE.

(19) Cfr. «Los instrumentos integrantes de la política de residuos...», cit. y loc. cit. p. 175.

3º.– Las «entidades locales» podrán, en virtud del art. 12, 5, e) 1º «elaborar (...) programas de prevención».

Por consiguiente, —siguiendo el mismo esquema regulatorio de la LRSC-2011— según el tenor de esta regulación, corresponde a las Administración General del Estado y a las Administraciones Autonómicas aprobar de forma obligatoria los «programas de prevención», mientras que el caso de las entidades locales es una competencia potestativa («podrán» elaborar...) [cfr. arts. 12, 5, e) 1º y 14,1] (20).

### 3. Modalidades de programas de prevención

De acuerdo con el sistema competencial referido en el apartado anterior, una primera clasificación de programas de prevención de residuos es la relativa a las Administraciones territoriales competentes para su aprobación, es decir, plan estatal, planes autonómicos y locales.

En cuanto al nivel de la Administración General del Estado, en cumplimiento de los referidos arts. 12 y 15 de la LRSC-2011, se aprobó en 2013, el «Programa Estatal de Prevención de Residuos» (2014-2020) (en adelante, PEPR) (21), todavía vigente (22). Este Programa —que ha desarrollado hasta el momento la política de prevención de residuos— se proponía cumplir el objetivo de reducción de los residuos generados en 2020 en un 10% respecto del peso de los generados en 2010, y se configura conforme a cuatro líneas estratégicas destinadas a incidir en los elementos clave de la prevención de residuos:

1º.– reducción de la cantidad de residuos,

2º.– reutilización y alargamiento de la vida útil de los productos,

---

(20) Cfr. arts. 12, 3, 4 y 5 en relación con el art. 15 de la LRSC-2011 en el que, no obstante, se disponía la aprobación de los «programas de prevención» (y sus objetivos y de prevención y reducción de residuos) por las Administraciones Públicas competentes, «antes del 12 de diciembre de 2013».

(21) Aprobado por Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Su texto puede consultarse en la página web del Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Programa%20de%20prevencion%20aprobado%20actualizado%20ANFABRA%2011%2002%202014tcm30-192127.pdf>.

(22) El *I Plan de Acción de Economía Circular*, previendo la elaboración de un nuevo Programa de Prevención de Residuos señala que: «El programa de prevención además de continuar con las medidas aplicables a los flujos de productos más habituales (envases, textiles, RAEE, etc.) incluirá medidas aplicables a otros productos como, por ejemplo, a material médico, de rehabilitación o de medicina deportiva de segunda mano para personas con movilidad reducida o en situación de vulnerabilidad; o tratará de impulsar la creación de una base de datos nacional en la que figuren los centros de preparación para la reutilización que permitan alargar la vida útil de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE)» (p. 25).

3º.- reducción del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos, y

4º.- reducción de los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente, de los residuos generados.

En la aplicación del Programa estatal —que prevé la puesta en práctica de diversas medidas afectando al establecimiento de las condiciones marco de la generación de residuos (marco jurídico normativo, de planificación y de actuación de las administraciones), a la fase de diseño, producción y distribución de los productos, y a la fase de consumo y uso— depende de acciones múltiples en distintos ámbitos (23) en las que están implicados los agentes siguientes:

- los fabricantes, el sector de la distribución y el sector servicios,
- los consumidores y usuarios finales, y
- las Administraciones Públicas.

El Programa contempla igualmente la evaluación de sus resultados mediante una serie de indicadores (24).

---

(23) En el Programa se contemplan las diversas medidas en las siguientes áreas prioritarias:

- Desperdicio de alimentos.
- Construcción y demolición.
- Envases.
- Industria química.
- Vehículos, neumáticos, pilas y acumuladores.
- Aparatos eléctricos y electrónicos.
- Muebles, juguetes, libros y textiles.
- Productos de usar y tirar.

(24) Se trata de los siguientes indicadores que toman como referencia el año 2014:

- Cantidad total de residuos generados/año.
- Cantidad total de residuos generados por actividad económica.
- Cantidad total de residuos generados/año/Producto interior bruto.
- Cantidad total de residuos de competencia municipal/año.
- Cantidad de residuos peligrosos/año /PIB (VAB) industrial.
- Cantidad de residuos de construcción y demolición/año /PIB (VAB).
- Cantidad total de residuos de envases/año.
- Cantidad total de RAEEs/año.
- Cantidad total de vehículos al final de su vida útil/año.
- Cantidad de neumáticos fuera de uso/año.
- Cantidad total de residuos de pilas y acumuladores/año.
- Número y cuantía económica de los proyectos de I+D+i ejecutados anualmente relacionados con la prevención de residuos y el consumo sostenible.
- Número de campañas de sensibilización ciudadana sobre prevención realizadas/año.
- Número de acuerdos voluntarios alcanzados/año. Sectores afectados.
- Número de centros de reutilización operativos y número de empleos asociados.
- Número total de registros de auditoría medioambiental EMAS y de otros.
- Sistemas de gestión ambiental implantados.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, la mayor parte de los casos los programas de prevención están incorporados al plan de «gestión integral de residuos» que recoge también los planes de gestión (25). Y, finalmente, sobre las entidades locales son más escasos los supuestos de planes de prevención de residuos (26).

#### 4. Contenido de los programas. Medidas e instrumentos

Acercas del contenido de los «programas de prevención» el art. 14,1 de la LRSCEC prevé que «al elaborar estos programas de prevención, las Administraciones competentes:

- a) Describirán la situación de partida, las medidas y objetivos de prevención existentes y su contribución a la prevención de residuos.
- b) Describirán, cuando proceda, la contribución de los instrumentos y medidas del anexo V a la prevención de residuos.
- c) Evaluarán la utilidad de los ejemplos de medidas que se indican en el anexo VI u otras medidas adecuadas».

Del tenor literal de este precepto se desprende un carácter más descriptivo que prescriptivo del programa de prevención. En todo caso, se sigue la lógica propia de los planes que, como el vigente PERP, parten de un estudio de la situación de partida, por flujos de residuos (envases, aparatos eléctricos y electrónicos, vehículos, pilas y acumuladores, residuos peligrosos, etc.) y determinando la cuantificación de la generación de residuos al comienzo del proceso planificador (27). Seguidamente, se analizan las medidas de prevención existentes conforme a diferentes criterios, así, por ejemplo, el PERP distingue las medidas relativas a las «condiciones marco de la generación de residuos» —que tienen como finalidad la creación de condiciones estructurales favorecedoras de la disminución de la generación de residuos—, las medidas

---

(25) Así, por ejemplo, sin un ánimo exhaustivo: el «Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón» (2018-2022) (cfr. su apartado 6 sobre «Programa de Prevención»); el «Plan estratégico de residuos del Principado de Asturias» (2017-2024) (cfr. su apartado C) 3.1); el «Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha» (2016-2022); la «Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid» (2017-2024) (cfr. su «Programa de prevención de residuos»); el «Plan de Residuos de Navarra» (2017-2027) (cfr. su apartado 6.2 sobre «programa de prevención»); el «Plan de prevención y gestión de residuos de Euskadi 2030»; etcétera. Los planes autonómicos pueden establecer objetivos más ambiciosos de prevención que los contenidos por el «programa estatal» —que son objetivos de mínimos— pero, en ningún caso, objetivos inferiores.

(26) Cfr. la *Guía Técnica de Gestión de Residuos Municipales* elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2015, 2ª edición), en la que recogen los supuestos del «Plan de Prevención de Residuos» para la ciudad de Barcelona, de Vizcaya, de Burgos, etc. (pp. 95 y ss.).

(27) Cfr. el apartado 3.2. del Programa Estatal de Prevención de Residuos (pp. 11-15).

relativas a la fase de diseño, producción y distribución de productos, las medidas relativas al consumo y uso, etc. (28). Y, por último, se lleva a cabo la valoración de la eficacia de las medidas de prevención (29).

En cuanto a los instrumentos y medidas para lograr los objetivos de la prevención que se concretan en el art. 17 de la LRSECE, el texto normativo que estamos comentando lleva a cabo una enorme profusión de medidas que se plasman a lo largo del mismo:

1º.- las «medidas de prevención» de su art. 18, aunque, más bien, contienen los fines de las medidas que las autoridades competentes han de adoptar para prevenir la generación de residuos.

2º.- las medidas específicas que para la «reducción de los residuos alimentarios» recoge su art. 19 y que exige que los «programas de prevención» de las Administraciones competentes contengan un apartado específico para este tipo de residuos.

3º.- la inclusión de medidas específicas para la reducción de del consumo de plásticos de un solo uso previstos en su art. 55.

4º.- la remisión a su Anexo V que incluye un extenso listado de quince ejemplos de instrumentos económicos y medidas destinados a incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos, cuya sistematización intentamos en el apartado II de este Capítulo.

5º.- la remisión también a su Anexo VI donde se contienen ejemplos de medidas de prevención de residuos (30).

En la legislación autonómica de residuos reciente, la Ley 6/2021, de Residuos y suelos contaminados de Galicia concreta los contenidos que, como mínimo, debe contener el «programa autonómico de prevención de residuos» (31).

---

(28) Cfr. el apartado 3.3. del Programa Estatal de Prevención de Residuos (pp. 16-22).

(29) Cfr. el apartado 3.4. del Programa Estatal de Prevención de Residuos (pp. 23-24). Para dicha valoración este Programa se basa en los siguientes criterios:

- 1) El grado de adaptación y la coherencia de cada medida con la normativa aplicable, continuidad en el tiempo y las sinergias con otras actuaciones desarrolladas.
- 2) El nivel de aceptación y participación de los agentes receptores de la medida.
- 3) La complejidad y dificultad de la puesta en práctica de las medidas.
- 4) Los resultados obtenidos en términos de prevención.

(30) En particular, se presentan tres medidas que pueden afectar a las condiciones marcos de la generación de residuos; siete que pueden afectar a la fase de diseño, producción y distribución; y catorce que pueden afectar a la fase de consumo y uso.

(31) Cfr. su art. 18, 4 que establece dicho contenido mínimo: «a) Objetivos de prevención, de reducción de la cantidad de residuos generados y de reducción de la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes» y «b) Descripción de las medidas de prevención existentes y evaluación de la utilidad de las medidas que se deberán implantar para lograr los objetivos establecidos», y añade que «La finalidad de dichos objetivos y medidas será romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación de residuos».

## 5. Procedimiento de aprobación, efectos y evaluación periódica de los programas

Sobre el procedimiento de aprobación de los «programas de prevención» de residuos el art. 14, 2 de la LRSCEC —de modo idéntico a lo previsto en el art. 15,2 de la LRSC-2011— sólo prescribe que «podrán aprobarse de forma independiente o integrarse en los planes y programas sobre gestión de residuos u otros planes ambientales» y, que, en todo caso, cuando exista esa integración de los programas en los planes, «las medidas de prevención y su calendario deberán distinguirse claramente». Y, en efecto, salvo el caso del «programa de prevención» estatal —el PEPR—, como ya hemos dicho, la mayor parte de los programas de prevención autonómicos se han incorporado a un texto conjunto con los planes de gestión de residuos (bajo la denominación habitual de «planes integrales») (32).

Conforme al art. 10, 3 de la LRSCEC, tanto las autoridades, los interesados y los ciudadanos en general podrán participar en la elaboración, así como en su evaluación.

Por otra parte, el art. 14, 3 de la LRSCEC prevé que «la evaluación de los programas de prevención de residuos se llevará a cabo como mínimo cada seis años» y que además habrá de incluir «un análisis de la eficacia de las medidas adoptadas y sus resultados deberán estar accesibles al público». También aquí se sigue la regulación del art. 15,4 de la LRSC-2011, pero a esta se añade en la nueva Ley la exigencia de utilizar, con tal fin, «indicadores y objetivos cualitativos o cuantitativos adecuados, sobre todo respecto a la cantidad de residuos generados» (art. 14,3 in fine).

También es novedosa la previsión —en el último párrafo del art. 14,3 de la LRSCEC— de la exigencia de someter dichos programas de prevención a «la supervisión y la evaluación de la aplicación de las medidas de prevención, en particular sobre la reutilización y sobre la prevención de residuos alimentarios», para lo cual, se añade que «se llevará a cabo conforme a la metodología común adoptada a nivel de la Unión Europea» (33).

En la legislación autonómica, como la mayor parte de los «programas de prevención» están incorporados al mismo texto que contiene el plan de gestión de residuos —y, por lo tanto, se regulan conjuntamente—, los aspectos jurídicos relativos al procedimiento de aprobación y efectos y otros detalles los estudiaremos al analizar los planes de gestión de los residuos.

---

(32) Como ya hemos señalado el art. 7,2 de la Ley 14/2018, de Residuos de Navarra establece que «el Plan de Residuos de Navarra contendrá el Programa de prevención...».

(33) Cfr. sobre esta metodología la Decisión delegada (UE) de la Comisión de 3 de mayo de 2019 por la que se complementa la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a una metodología común y a los requisitos mínimos de calidad para la medición uniforme de los residuos alimentarios.

## IV. PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

### 1. La planificación en el marco del sistema de gestión de los residuos

El Profesor ALENZA GARCÍA —en su monografía sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos— demostró como la gestión de los residuos sólidos urbanos constituye un «sistema lineal» integrado por una serie de subsistemas: un «subsistema operativo de la gestión de residuos», un «subsistema ordinal» (el bloque normativo relativo a los residuos y los principios de que lo orientan) y el «subsistema competencial» (o distribución de competencias entre las diferentes Administraciones públicas) (34). Pues bien, el subsistema operativo de gestión se compone, a su vez, de un variado número de operaciones: generación de residuos, operaciones en origen y presentación de residuos, recogida de residuos, transferencia y transporte de residuos, procesamiento y transformación de residuos (que incluye la recuperación de materiales residuales: reutilización y reciclaje), transformación de los residuos (térmica, biológica, química) y eliminación final de los residuos en los vertederos (35). Como en este complejo sistema intervienen varias Administraciones públicas, desde la Administración del Estado hasta las Administraciones locales, pasando por las autonómicas, las relaciones de cooperación y coordinación entre ellas resulta capital para el buen funcionamiento del citado subsistema operativo de gestión; y para tal fin, como ya vimos, la planificación es el instrumento clave; y, más particularmente, los planes de gestión de residuos (36).

Como ya sabemos, los planes de gestión de residuos están el origen de la regulación europea sobre residuos (Directiva 75/442/CEE) como obligación para los Estados miembros (mucho antes, por lo tanto, que la exigencia de los programas de prevención de residuos). Siguiendo de nuevo a ALENZA GARCÍA, dichos planes de gestión se caracterizan por ser una «planificación sectorial», de ámbito supra-local —pero también local—, de naturaleza administrativa (con medidas concretas) pero también política y programática y de carácter temporal (37). Sobre su fundamento, son evidentes las «virtudes de la planificación como técnica ordenadora y previsora» y resulta a todas luces palpable que la planificación de los residuos «va a racionalizar las decisiones y actuaciones en este ámbito», de un modo tal que, por un lado, «se va a lograr minimizar el impacto que los residuos provocan sobre el medio ambiente» y, por otro, «se van a reducir los costes de financiación...» (38).

---

(34) Cfr. *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos...*, cit. pp. 167-347.

(35) *Ibidem*, pp. 200-247.

(36) *Ibidem*, pp. 351-373.

(37) *Ibidem*, pp. 393-396.

(38) *Ibidem*, pp. 396.

Por todo lo anterior, no puede llamar la atención que en la Exposición de Motivos de la LRSCEC se exprese que la «planificación de la gestión de residuos es otro instrumento esencial de la política de residuos» (39). Seguidamente pasamos a estudiar el contenido jurídico del art. 15 de la LRSCEC relativo a los «planes y programas de gestión de residuos».

## 2. Administraciones competentes y clases de planes de gestión de residuos

Un primer aspecto del régimen jurídico sobre los planes de gestión de residuos es la referencia a las Administraciones competentes para su aprobación que, de esta forma, permite distinguir en una primera aproximación —territorial— las siguientes modalidades de planes de gestión:

1º.— «Plan estatal marco de gestión de residuos»: que, conforme al art. 15,1 de la LRSCEC corresponde su elaboración (y aprobación) al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en correspondencia con la competencia atribuida a la Administración del Estado en el art. 13, 1 a) de la misma Ley. En la actualidad está vigente el «Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos» (PEMAR) para el periodo 2016-2022, aprobado en aplicación de la obligación establecida por la Directiva 2008/98/CE y el art. 14,1 de la LRSC-2011 (40).

2º.— los «planes autonómicos de gestión de residuos» (41), cuya elaboración y aprobación compete a las Comunidades Autónomas, tal como dispone el art. 15, 2 de la misma LRSCEC, como el art. 13, 4 de la misma Ley (42).

(39) Lo mismo se afirmaba —«instrumento esencial»— en la exposición de motivos de la precedente Ley de residuos y suelos contaminados al referirse a la planificación en la gestión de residuos.

(40) Su texto puede consultarse en la página web de Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/pemaraprobado0noviembreconduactcm30-170428.pdf>.

Sobre los precedentes del vigente Plan Estatal Marco de Gestión y, en particular, sobre el Plan nacional integrado de residuos (2008-2015) cfr. el trabajo de BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J.: «Planes y gestión de residuos del Estado», en A. MENÉNDEZ REXACH y J. ORTEGA BERNARDO (Dir.): *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2011, pp. 107-134.

(41) Sobre la regulación de los planes autonómicos en la normativa precedente cfr. el trabajo de DÍAZ SASTRE, S.: «Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de gestión de residuos: análisis de los planes de residuos aprobados por las Comunidades Autónomas como instrumento de coordinación», en A. MENÉNDEZ REXACH y J. ORTEGA BERNARDO (Dir.): *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2011, pp. 135-163.

(42) En la actualidad podemos reseñar —por Comunidades Autónomas—, sin carácter exhaustivo, los siguientes planes autonómicos de gestión de residuos:

¿Pueden seguir considerándose estos planes como —en palabras de RUIZ DE APODACA— los «auténticos y verdaderos protagonistas en materia de prevención y gestión de residuos» (43)? En mi opinión sí, pero con un progresivo incremento en el interés de los planes o programas locales que analizaremos seguidamente. En todo caso, como ya señaló la Comisión Europea en su *Informe España: revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE en 2019* (44), «deben actualizarse los planes de gestión de residuos de algunas Comunidades Autónomas»; que éstas «deben alcanzar al menos los mismos objetivos de reciclado establecidos a nivel estatal y que esos objetivos

- 
- En Andalucía: el «Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una economía circular en el horizonte de 2030» (PIREC 2030), aprobado en abril de 2021.
  - En Aragón: el «Plan de Gestión Integral de Residuos» (2018-2022) (Plan GIRA).
  - En Asturias: el Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias (2014-2024) (PERPA).
  - En Cantabria: el «Plan de residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria» (2017-2023).
  - En Castilla-La Mancha: el «Plan Integrado de gestión de residuos de Castilla-La Mancha» (2016-2022).
  - En Castilla y León: el «Plan Integral de Residuos de Castilla y León» aprobado en marzo de 2014.
  - En Cataluña: el «Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales de Cataluña» (PINFRECAT20) y el Programa de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña (PRECAT20), ambos aprobados en abril de 2018.
  - En Extremadura: el «Plan Integrado de residuos de Extremadura» (PIREX) (2016-2022).
  - En Galicia: el «Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia» (2010-2020) y el «Plan de Gestión de los Residuos Industriales de Galicia» (2016-2022).
  - En Madrid: la «Estrategia de Gestión Sostenible de los Residuos de la Comunidad de Madrid» (2017-2024) que incluye varios planes regionales sobre diferentes tipos de residuos.
  - En Murcia: el «Plan de Residuos de la Región de Murcia» (2015-2020).
  - En Navarra: el «Plan de Residuos de Navarra» (2017-2027).
  - En el País Vasco: el «Plan de Prevención y Gestión de los Residuos de Euskadi 2030».
  - En La Rioja: el «Plan Director de Residuos de La Rioja» (2016-2026).
  - En Valencia: el «Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana» aprobado en junio de 2013.

(43) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 225. Señala en este sentido —comentando la Ley de residuos de 2011— que «la planificación estatal no debe establecer más allá de una estrategia general de gestión coherente con los objetivos de reutilización, reciclado, valorización y eliminación, con lo cual el contenido realmente esencial de los planes de gestión, como competencia ejecutiva, reside en las CCAA...»; afirmación que, en nuestra opinión, sigue vigente para la vigente LRSCEC. Para GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ —con relación a la Ley de residuos precedente, la Ley 22/2011— los planes autonómicos son los auténticos y verdaderos protagonistas de la planificación en la gestión de residuos, por el carácter «marco» del plan estatal de gestión (que contiene directrices, parámetros o pautas generales) (Cfr. «Los instrumentos integrantes de la política de residuos...», cit. p. 162).

(44) Cfr. el documento fechado en Bruselas, el 4 de abril de 2019 (SWD (2019) 132 final).

deben incluirse en sus planes de gestión de residuos»; y finalmente, que «existe una brecha entre el nivel autonómico y local, ya que no se ha determinado la contribución específica de las autoridades locales para aplicar la Directiva marco sobre residuos» (45).

3º.- los «programas de gestión de residuos» que pueden elaborar las entidades locales en virtud del art. 15, 3 de la LRSCEC (46). No obstante, el art. 12, 5 de la misma Ley, establece la obligación de aprobar dichos programas para «las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes», si bien, como añade el mismo art. 12, 5, e) 1º, «las entidades locales con una población de derecho inferior a 5.000 habitantes» pueden facultativamente aprobar dichos programas de gestión (47). Así mismo, el art. 15, 3 dispone que las entidades locales pueden elaborar los programas de gestión de residuos «individualmente o agrupadas»; en éste caso, cuando la agrupación tenga la finalidad de «facilitar el mejor cumplimiento de los objetivos de la Ley» que es el supuesto de las mancomunidades, comarcas y entidades metropolitanas, como fórmulas asociativas que son para la gestión conjunta de servicios.

En el Informe elaborado por la Fundación CONAMA sobre *Gestión de Residuos Municipales. La opinión de los técnicos. Análisis del sondeo sobre la gestión de residuos municipales* (48), pone de manifiesto que: «aunque la obligación de planificar la gestión de los residuos ya existe en el actual marco normativo, no todas las Entidades Locales la han cumplido, o lo han hecho con el grado de detalle necesario para determinar las necesidades y costes de la ejecución de estas competencias. Por ello, el sondeo incluye las preguntas 20 y 35, destinadas a conocer cuál es el punto de partida para abordar la ampliación de las tareas de planificación y su traducción en una cuantificación más precisa de los costes para su traslado a los productores, ciudadanos incluidos» (49); y concluye que, «un porcentaje elevado de municipios, a día de hoy, tienen una falta tanto de planificación en materia de residuos como en la recopilación de información y comunicación a otras administraciones y ciudadanos» y, que «en concordancia con lo anterior, deberán identificarse

---

(45) *Ibidem*, pp. 9 a 12.

(46) Comentando GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, la misma referencia de la precedente Ley de residuos, 22/2011 a los «programas de gestión de residuos de las entidades locales», afirmaba que se trata de «una posibilidad, que lejos de ser una mera entelequia es una realidad contrastada y verificada» (cfr. «Los instrumentos integrantes de la política de residuos...», cit. y loc. cit. p. 173).

(47) El artículo 26, 1, c) de la Ley 7/19085, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce como servicio mínimo que deben prestar los municipios con población superior a 5.000 habitantes, el «tratamiento de residuos». Mientras que la «recogida de residuos es un servicio mínimo de todos los municipios (art. 26, 1, a).

(48) Fundación CONAMA, 2021.

(49) *Ibidem*, p. 27.

y habilitarse nuevas fuentes de financiación para las Entidades Locales si España, como estado miembro de la Unión Europea, pretende cumplir con sus obligaciones derivadas del nuevo marco legislativo» (50). Por este motivo, a mi juicio, una de las grandes claves de la gestión de residuos en aplicación de la nueva LRSCEC está en la promoción de los programas locales de gestión de residuos y su mejor coordinación con los planes autonómicos y el Plan Estatal.

Se desprende de todo lo anterior, en el caso de los planes autonómicos y de los programas de gestión de las entidades locales, su subordinación respecto del «plan estatal marco» ya que ambos instrumentos de planeamiento habrá de elaborarse «de conformidad» con los «objetivos y orientaciones» del plan estatal (cfr. art. 15, 2 y 3 LRSCEC). En este sentido, cabe seguir afirmando con RUIZ DE APODACA que el Plan Estatal sigue desempeñando el papel del «plan coordinador» (51). Y, a su vez, los programas locales deberán ser coherentes con la planificación autonómica correspondiente.

Además de esta básica clasificación territorial de los planes de gestión de residuos, cabe señalar otras modalidades de instrumentos de planeamiento. Así, por ejemplo, en muchos de los planes autonómicos de gestión de residuos se componen, a su vez, de un variado número de «programas» según las fases de la gestión (valorización, control, traslado, estaciones de transferencia, vertedero, etc.) y de acuerdo con los diferentes tipos de residuos (domésticos, comerciales, de construcción, de lodos de depuración, peligrosos, agrarios, eléctricos y electrónicos, biorresiduos, etc.). En particular, el *I Plan de Acción de Economía Circular (2012-2023)* prevé la aprobación de un «Plan de acción para los plásticos» (52).

---

(50) *Ibidem*, p. 63. Y, se añade entre las propuestas y líneas de trabajo del informe, por una parte: «Sería necesario que las administraciones Central y de las Comunidades Autónomas, en colaboración con otras entidades como la FEMP, creasen unidades específicas para asesorar, colaborar y optimizar las nuevas actuaciones que deben desarrollar las Entidades Locales, en aplicación de los principios de eficiencia y eficacia que se les demandan y para asegurar el cumplimiento de los plazos. En especial se considera importante apoyar tanto la planificación en materia de residuos para mejorar la toma de decisiones (económico, ambiental y social) y velar por su cumplimiento, con recursos de formación y capacitación» (p. 66); y por otra parte, «Deben desarrollarse nuevos instrumentos, mejorarse los actuales u otros mecanismos de apoyo técnico y/o económico a las entidades locales, tanto para extender y mejorar la planificación en materia de residuos que permita dimensionar las necesidades de recursos, como para la adecuada recopilación y análisis de información, además de su comunicación a otras administraciones y ciudadanos» (p. 67).

(51) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 226.

(52) Cfr. sus pp. 25 y 26. Según este documento, «el Plan de acción para los plásticos a desarrollar por el MITERD tendrá como objetivos generales los siguientes:

- Evitar el abandono de plásticos en el medio ambiente.
- Fomentar la prevención de la generación de residuos de plástico.
- Aumentar la tasa de reciclaje y reutilización de plásticos.

### 3. Contenido de los planes de gestión de residuos

En 2012, la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea publicó un «Guía metodológica» para la preparación de los «planes de gestión de residuos» (53), que además de explicar la necesidad de aprobar dichos planes —en virtud de la Directiva Marco de Residuos de 2008—, desarrolla la estructura típica de este tipo de planes y el proceso de aprobación administrativa, así como la consulta pública necesaria (54).

Ciñéndonos a lo previsto en la LRSCEC, acerca del contenido de los planes de gestión, el art. 15, 1 prevé con relación al «Plan estatal Marco de Residuos» que este deberá 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».

Se establece además para el Plan Estatal que «la determinación de dichos objetivos mínimos será coherente con la planificación en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y los compromisos internacionales asumidos en materia de lucha contra el cambio climático y de reducción de emisiones para la mejora de la calidad del aire» (art. 15, 1, *in fine*). Sobre este tema —de la necesaria relación entre los planes de residuos y la política de cambio climático— trataremos en el apartado IV. 8.

---

— Fomentar los usos posteriores de los plásticos mediante su reciclado y su salida al mercado y disminuir la dependencia de la materia prima fósil virgen.

— Mejorar la información y el conocimiento de este sector».

(53) Cfr. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL ENVIRONMENT: *Preparing a Waste Management Plan. A methodological guidance note*, 2012. Su texto se encuentra disponible en la siguiente dirección de internet: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/2012guidancenotetcm30-185558.pdf>.

(54) En cuanto a su contenido más detallado, resumimos seguidamente sus apartados más importantes:

- El marco normativo (apartado 2°).
- Consideraciones generales para la preparación de un plan de gestión (apartado 3°): el alcance del plan, los capítulos específicos sobre los diferentes flujos de residuos, los participantes en el proceso de aprobación, su sometimiento de evaluación ambiental, el tiempo preciso para su preparación y aprobación y la relación con otros planes y políticas.
- Base de partida (apartado 4°): aspectos cuantitativos de los residuos, transporte, recogida y tratamiento de los residuos, aspectos organizativos y financiación, etc.
- Desarrollo del plan (apartado 5°): presupuestos para la planificación, establecimiento de objetivos, plan de acción para el sistema de gestión de residuos, criterios para la ubicación de las instalaciones de tratamiento, instrumentos económicos, concienciación ciudadana, etc.

Mucho más explícita es la LRSCEC con relación a los planes autonómicos. En efecto, su art. 15, 2, además de exigir que dichos planes se elaboren «de conformidad con esta Ley, sus normas de desarrollo y los objetivos y orientaciones del Plan marco estatal», dispone que los «planes autonómicos de gestión» contendrán:

- un «análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la comunidad autónoma» (55),
- «una exposición de las medidas para facilitar la preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos»,
- el establecimiento de los «objetivos para estas operaciones de gestión y la estimación de su contribución a la consecución de los objetivos establecidos en esta Ley, en las demás normas y planes en materia de residuos y en otras normas ambientales».

Además de estos elementos el mismo art. 15,2 remite al Anexo VII de la LRSCEC para especificar los contenidos de los planes autonómicos, tanto su «contenido mínimo» como «otros elementos que podrán ser incluidos en los planes, teniendo en cuenta el nivel geográfico y la cobertura del área de planificación» (56). Sobre los apartados del «contenido mínimo» u obligado (57), podemos señalar sintéticamente los siguientes:

- «El tipo, cantidad y fuente de los residuos generados dentro del territorio, los que se prevea que van a transportar desde y hacia otros Estados miembros, y cuando sea posible desde y hacia otras comuni-

---

(55) Al comentar la misma expresión de la Ley 22/2011 sobre la necesidad de que los planes autonómicos han de contener un «análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos» GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, subraya la importancia de esta expresión para partir de «bases firmes y sólidas» para la preparación del plan (Cfr. «Los instrumentos integrantes de la política de residuos...», cit. y loc. cit. pp. 155 y ss.).

(56) En particular, se trata de los siguientes:

a) Los aspectos organizativos relacionados con la gestión de residuos, incluida una descripción del reparto de responsabilidades entre los operadores públicos y privados que se ocupan de la gestión de residuos.

b) Una evaluación de la utilidad y conveniencia del uso de instrumentos económicos y de instrumentos de otro tipo para afrontar diferentes problemas de residuos, teniendo en cuenta la necesidad de mantener el correcto funcionamiento del mercado interior.

c) Campañas de sensibilización e información dirigidas al público en general o a un grupo concreto de consumidores.

d) Los lugares históricamente contaminados por eliminación de residuos y las medidas para su rehabilitación».

(57) Sobre la significación del «contenido mínimo» de los planes autonómicos en la precedente Ley 22/2011 cfr. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: «Los instrumentos integrantes de la política de residuos...», cit. y loc. cit. pp. 181 y ss.).

dades autónomas y una evaluación de la evolución futura de los flujos de residuos...» (apartado a) (58).

- «Principales instalaciones de eliminación y valorización existentes, incluyendo condiciones específicas para aceites usados, residuos peligrosos, residuos que contengan cantidades significativas de materias primas fundamentales, o flujos de residuos objeto de legislación específica de la Unión» (apartado b).
- «Una evaluación de la necesidad de cierre de instalaciones de residuos existentes y de la necesidad de infraestructuras adicionales de instalaciones de residuos...» (apartado c) (59).
- «Información sobre las medidas destinadas a lograr que, a partir de 2030, los residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, en particular los residuos de competencia local, no sean admitidos en vertederos, con excepción de los residuos para los cuales el depósito en vertedero proporcione el mejor resultado ambiental...» (apartado d).
- «Una evaluación de los sistemas de recogida de residuos existentes, incluida la cobertura material y territorial de recogida separada indicando además su cantidad y su calidad, y medidas para mejorar su funcionamiento, de las excepciones concedidas con arreglo al artículo 25.6, y de la necesidad de nuevos sistemas de recogida» (apartado e) (60).
- «Información sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización» (apartado f) (61).

---

(58) Para tal fin se deben tener en cuenta «las repercusiones previstas de las medidas establecidas en los programas de prevención de residuos puestos en marcha con arreglo al artículo 14 de esta Ley, así como de las medidas vinculadas al desarrollo del Título II».

(59) Junto a esta información hay que incluir: «una evaluación de las inversiones y otros medios financieros necesarios para satisfacer esas necesidades, en particular para las autoridades locales» y una «información sobre las fuentes de ingresos disponibles para compensar los costes de explotación y mantenimiento».

(60) El referido art. 25, 6 de la LRSCEC prevé la posibilidad de exceptuar —por medio de reglamento— la obligación legal de recoger por separado los residuos y establece las condiciones para tal fin.

(61) «A la hora de determinar estos criterios» —añade el mismo apartado— «se tendrán en cuenta las condiciones climatológicas de la zona para mitigar posibles impactos derivados de fenómenos meteorológicos adversos, tales como inundaciones o deslizamientos». No cabe duda de que este elemento de la planificación —la previsión sobre la ubicación de las instalaciones— ha sido uno de los aspectos más conflictivos (cfr. RUIZ DE APODACA, A.: «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 226).

- «Políticas de gestión de residuos, incluidas las tecnologías y los métodos de gestión de residuos previstos, y la identificación de los residuos que plantean problemas de gestión específicos» (apartado g).
- «Medidas para combatir y prevenir todas las formas de basura dispersa y para limpiar todos los tipos de basura dispersa» (apartado h).
- «Indicadores y objetivos cualitativos o cuantitativos adecuados, en particular sobre la cantidad de residuos generados, la recogida separada y el tratamiento y sobre los residuos de competencia local eliminados u objeto de valorización energética» (apartado i).

Por su parte, la legislación autonómica sobre residuos más reciente también regula el contenido de sus correspondientes planes de gestión (y de prevención) con algunos elementos que no contempla la LRSCEC, así, por ejemplo:

- Un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) de la situación de partida (62).
- Una «análisis de la huella de carbono de las actuaciones en materia de gestión de residuos» (63).
- La «situación actual y futura de aspectos de igualdad y empleo en relación con los residuos» (64).
- El presupuesto del Plan (65).
- El «proceso de participación» (66) y «estimación de los costes de ejecución del plan» (67).
- «Plan de infraestructuras necesarias para la consecución de los objetivos previstos» (68).
- «Programación temporal de las actuaciones previstas para la ejecución del plan» (69).
- «Campañas de sensibilización e información dirigidas al público en general o a un grupo de personas consumidoras» (70).

---

(62) Cfr. art. 8, 3, a) de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad.

(63) Cfr. art. 8, 3, d) de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad.

(64) Cfr. art. 8, 3, e) de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad.

(65) Cfr. art. 8, 3, g) de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad.

(66) Cfr. art. 8, 3, i) de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad.

(67) Cfr. art. 18, 3, j) de la Ley 6/2021, de Residuos y Suelos Contaminados de Galicia.

(68) Cfr. art. 18, 3, g) de la Ley 6/2021, de Residuos y Suelos Contaminados de Galicia.

(69) Cfr. art. 18, 3, j) de la Ley 6/2021, de Residuos y Suelos Contaminados de Galicia.

(70) Cfr. art. 18, 3, m) de la Ley 6/2021, de Residuos y Suelos Contaminados de Galicia.

Por último, a diferencia de la legislación básica contenida en la LRSCEC, la legislación autonómica más reciente se ocupa de establecer los principios que han de orientar la planificación (tanto la gestión como la prevención de residuos), siendo la más explícita la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad al recoger en su art. 6, 1 los siguientes principios:

- «a) De responsabilidad ampliada del productor y de corresponsabilidad de todos los agentes.
- b) De consideración del ciclo de vida y economía circular de los recursos.
- c) De sostenibilidad, de fomento del mercado verde y de creación de empleo.
- d) De transparencia y participación de todos los agentes.
- e) De la gestión eficaz.
- f) De costes económicos y medioambientales de la gestión de residuos.
- g) De igualdad de oportunidades y no discriminación» (71).

#### **4. Presupuestos y procedimiento para la aprobación de los planes**

La LRSCEC establece con carácter general una serie de requisitos o presupuestos que los planes de gestión deben respetar en su elaboración, que son los siguientes:

1º.- los «objetivos» establecidos en la Ley (cfr. su art. 15, 4): se enuncia de modo genérico por lo que los objetivos deben de interpretarse de modo amplio, no sólo el cumplimiento del objeto y fines que se recogen en el art. 1º de la Ley, sino todos aquellos que se regulan a lo largo de la Ley, por ejemplo, la «protección de la salud humana y el medio ambiente» (art. 7), las consecuencias de aplicar el principio de «jerarquía de los residuos» (art. 8) y de la «autosuficiencia y proximidad» (art. 9), el acceso a la información a la justicia, y participación en materia de residuos (art. 10), los «costes de gestión de los residuos» (art. 11), etc.

2º.- «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» (cfr. art. 15, 4) (72).

---

(71) Así mismo, el art. 6, 2 de la misma Ley Foral incluye los principios que han de ordenar la toma de decisiones en la aplicación de la planificación, con «una suficiente y adecuada»: a) Participación. b) Legalidad. c) Transparencia. d) Responsabilidad. e) Responsabilidad Social. f) Consenso. g) Eficacia y Eficiencia. h) Equidad. i) Sensibilidad». Por su parte, la Ley 8/2018, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, recoge los principios de su planificación en su art. 16, en particular, los principios «de hacer pagar a quien contamina, la jerarquía de residuos y los principios de economía circular y sostenibilidad».

(72) Sobre la regulación de los envases y residuos de envases *vid.* la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (sus disposiciones vigentes con carácter reglamentario) y su Reglamento de desarrollo (aprobado por el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril). Esta normativa está actualmente en proceso de revisión.

3º.– las medidas necesarias para dar cumplimiento a la gestión de los biorresiduos (cfr. art. 15, 4) (73).

4º.– los «requisitos de la normativa relativa el depósito de residuos en vertedero» (art. 14, 4) (74).

5º.– las medidas establecidas en el Título V de la Ley (art. 15, 4): relativa a la «reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente».

6º.– «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» (art. 15, 4) (75).

7º.– «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» (art. 15, 4 in fine): para el estudio de este requisito nos remitimos al apartado IV. 8 de este Capítulo.

En cuanto al procedimiento de aprobación de los planes de gestión apenas prescribe nada la LRSCEC (76). En efecto, solo para exigir que, para la aprobación del «plan estatal marco de gestión de residuos», se consulte previamente a «las Comunidades Autónomas, a las entidades locales, a otros ministerios afectados y, cuando proceda (...) a otros Estados miembros» (art. 15, 1); y lo mismo, en el caso de las Comunidades Autónomas se exige que estas consulten a las «entidades locales» para la elaboración de sus respectivos planes de gestión (cfr. art. 15, 2). También, se concreta que los planes

---

(73) Cfr. el art. 28 de la LRSCEC sobre las medidas específicas para la gestión de los «biorresiduos».

(74) Cfr. el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertederos por el que transpone la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.

(75) Sobre la protección del medio marino *vid.* la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, cuyo principal instrumento son las «estrategias marinas» aprobadas —en virtud del Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre— para cada una de las cinco demarcaciones marinas del litoral español. Y, en relación con la normativa de protección de aguas *vid.* el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; también, el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental.

(76) Con carácter general —sobre el procedimiento de aprobación de los planes de gestión de residuos— distingue ALENZA GARCÍA, las siguientes fases: redacción del borrador de proyecto, información pública, audiencia e informes, aprobación del anteproyecto o aprobación inicial y aprobación definitiva del plan (*El sistema de la gestión de los residuos sólidos urbanos en el Derecho Español*, cit. pp. 428-436).

estatales de prevención y de gestión se aprobarán «por acuerdo del Consejo de Ministros» (cfr. art. 12, 2).

En todo caso, como dispone el art. 10, 3 de la LRSCEC, «las autoridades, interesados y los ciudadanos en general» podrán participar en su elaboración.

Por el contrario, en la normativa autonómica sobre residuos reciente se desarrolla mucho más el régimen jurídico sobre el procedimiento de aprobación de los planes de gestión, abordando los siguientes apartados:

1º.- la regulación de los trámites del procedimiento que comprende: la iniciación por la autoridad competente, las consultas a otras entidades públicas y a los interesados, el sometimiento a la evaluación ambiental estratégica, la aprobación, su remisión al Parlamento y a la Administración general del Estado (77).

2º.- la regulación específica de la participación de entidades públicas, agentes implicados en la gestión de residuos, entidades sociales, etc. (78).

## **5. El requisito procedimental de la evaluación ambiental estratégica de los planes de gestión de residuos.**

Aunque no lo contenga el texto de la LRSCEC, los planes de gestión de residuos —no así los de prevención de residuos— están sometidos al importante requisito procedimental de la evaluación ambiental estratégica antes de su aprobación por parte de la Administración competente. Así se desprende claramente del régimen jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y, en particular, en su art. 6, 1 al establecer qué planes deben obligatoriamente someterse a evaluación ambiental estratégica, incluye los planes relacionados con la gestión de residuos. Y, por lo tanto, todos los planes de gestión de residuos aprobados por las diferentes Administraciones competentes (la Administración del Estado, las autonómicas y las entidades locales). Sin embargo, plantea dudas acerca de la necesidad de sometimiento a evaluación ambiental estratégica del «plan estatal marco» ya que, en puridad, este plan no constituye el marco de ulteriores proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental; y de hecho, el vigente Plan Estatal marco de Residuos (PEMAR) no fue sometido a dicha evaluación (79).

Como dice RUIZ DE APODACA, «uno de los objetivos prioritarios de la planificación en materia de residuos consiste en la preservación de la calidad medioambiental, fomentado la reutilización, el reciclado de alta calidad, la

---

(77) Cfr. el art. 9 de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad

(78) Cfr. el art. 10 de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad. Cfr. también el art. 23 de la Ley 6/2021, de residuos y suelos contaminados de Galicia.

(79) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 241.

valorización energética y que toda operación de eliminación se lleve a cabo sin comprometer el medio ambiente y la salud de las personas (...) La evaluación ambiental en los niveles estratégicos de decisión tiene como fin orientar la planificación desde el principio hacia los objetivos ambientales, integrando éstos con los de la planificación, para hacerla más sostenible» (80). En definitiva, «la evaluación ambiental de la planificación de residuos debe servir para incorporar más si cabe la variable ambiental en dicho proceso, interviniendo en aspectos tales como la elaboración de los diagnósticos, definición de objetivos y alternativas, propuesta de actuaciones y evaluación y selección de las mismas, así como en la toma de decisiones en cada una de esas fases» (81). Además del art. 10, 3 de la LRSCEC se deduce claramente que todos los planes de gestión de residuos han de someterse a evaluación ambiental estratégica y a la necesaria audiencia pública.

En cuanto a la competencia para llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica de los planes de residuos, respecto de Planes estatales será del órgano ambiental estatal (Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto demográfico) y la evaluación ambiental estratégica será competencia de las Comunidades Autónomas respecto de los planes que se aprueben por la Administración autonómica y local.

Por supuesto que, el hecho de que un determinado plan de gestión de residuos se haya sometido a evaluación ambiental estratégica no implica que se exima de someter a evaluación ambiental los proyectos concretos que se incluyan en dicho plan de gestión (por ejemplo, una planta de tratamiento de residuos, incineradora o vertedero).

En cuanto al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los planes de gestión de residuos, como toda evaluación ambiental estratégica ha de ser previa y se efectuará durante la preparación y ante de la adopción del plan o programa y en el caso que estamos estudiando de los residuos habrá de someterse al procedimiento ordinario (82). En estos casos se da la circunstancia de que el órgano promotor del plan es el mismo que el órgano

---

(80) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 234. Como añade el mismo autor:

«La EAE es un procedimiento de carácter anticipado, sistémico, integrado, global y sobre todo evaluatorio de la incidencia ambiental de los planes y programas, e independiente de la evaluación de impacto ambiental de proyectos (...) El objetivo de la EAE no es otro que el de adoptar en el seno del plan la mejor y más eficiente decisión final desde un punto de vista del desarrollo sostenible, integrando los aspectos ambientales en los planes y programas mediante la preparación del estudio ambiental estratégico, de su consideración, los resultados de las consultas y el informe o declaración ambiental estratégica, así como el suministro de información sobre la aprobación de dichos planes y programas» (Ibídem. p. 235).

(81) Ibídem. p. 237.

(82) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. p. 247.

sustantivo (por ejemplo, la Consejería ambiental que es la que promueve la aprobación de su plan de gestión de residuos). Los trámites del procedimiento que ha estudiado en profundidad RUIZ DE APODACA —la solicitud de inicio de la evaluación por el promotor, el documento de alcance del estudio ambiental estratégico por el órgano ambiental («scoping» o consultas previas), el «estudio ambiental estratégico» por el promotor del plan (83), el trámite de la participación ciudadana (público en general, Administraciones públicas interesadas y público interesado)— concluyen con la «declaración ambiental estratégica» por parte del órgano ambiental, previo análisis técnico del expediente, que valorará la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de plan o programa y se analizará la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa (84). La declaración ambiental —que es preceptiva, determinante, de manera que se tendrá en cuenta en el plan o programa antes de su aprobación definitiva— contendrá las determinaciones finales que deben incorporarse a la propuesta del plan; su naturaleza es de un informe preceptivo determinante (85).

La declaración ambiental estratégica —como de acto de trámite no calificado— no es susceptible de impugnación autónoma y perderá su vigencia si, una vez publicada, no se hubiera procedido a la adopción o aprobación del plan o programa en el plazo máximo de dos años (86).

En el proceso de toma de decisión para la aprobación del plan o programa el órgano promotor deberá tomar en consideración la declaración ambiental estratégica y las alegaciones formuladas; y finalmente, el órgano sustantivo pone fin al procedimiento principal con su resolución, decidiendo motivadamente a la vista de todos los aspectos sobre la aprobación del plan o programa. Tras su adopción, el órgano sustantivo remitirá la publicación al

---

(83) En este estudio ambiental estratégico el promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa.

(84) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. pp. 246-254.

(85) El Profesor RUIZ DE APODACA defiende que «la declaración debiera tener carácter vinculante ya que de no ser así de nada serviría una evaluación ambiental concienzuda en la que se están poniendo de manifiesto aspectos necesarios a tener en cuenta para el planificador respecto de un plan o programa sobre un sector como el de la gestión de residuos con importantes efectos ambientales»; pero, el art. 26 de la Ley 21/2013 establece que «El promotor incorporará el contenido de la declaración ambiental estratégica en el plan o programa», en puridad la ausencia de su carácter vinculante, no existe un mandato de obediencia, de vinculación jurídica, eso sí, existe el mandato jurídico de analizar la declaración y extraer todas aquellas conclusiones que el promotor considere conveniente...» («La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 255).

(86) *Ibidem*, p. 257.

boletín oficial correspondiente de la resolución que adopta o aprueba el plan o programa, así una referencia a la dirección electrónica en la que se ponga a disposición del público (87).

## 6. Naturaleza jurídica y efectos. Vigencia. Control judicial

Sobre la naturaleza jurídica de los planes de gestión poco se dice en la LRSCEC. En referencia a las competencias de la Administración General del Estado, se dispone que, tanto «las estrategias, planes y programas estatales en materia de prevención, de gestión de residuos y de economía circular», «tendrán carácter programático» (cfr. art. 12, 1 de la LRSCEC).

Sobre el carácter normativo o no de los planes estatales —y, por ende, de su vinculatoriedad— aunque se ha discutido en la doctrina este aspecto (algunos autores han defendido que su aprobación se trata de una decisión de carácter meramente política y carente de toda fuerza jurídica obligatoria), seguimos en este punto a RUIZ DE APODACA para quien la «vinculatoriedad de los planes depende en buena medida del instrumento jurídico a través del cual estos planes se hubieran aprobado» (88).

En el caso de las Comunidades Autónomas, la legislación de residuos aprobada por las mismas especifica un poco más la naturaleza de los planes de gestión. Así, la Ley 8/2019, de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares que los «planes directores sectoriales de prevención y gestión de residuos» tienen la consideración de «planes directores sectoriales» conforme a la normativa de ordenación del territorio de dicha Comunidad (89); por su parte, la Ley 6/2021, de residuos y suelos contaminados de Galicia tiene una formulación semejante al establecer que «los planes y programas de la

---

(87) *Ibidem*, p. 258.

(88) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 231. Para dicho autor, «no cabe duda del carácter de norma jurídica vinculante caso de que un plan en cuestión se apruebe mediante ley o norma reglamentaria publicada como es preceptivo en el respectivo boletín oficial, que contenga objetivos claros y precisos de los que puedan derivarse obligaciones» (...) si se trata de un Decreto, no cabe duda de que estaremos ante una norma jurídica obligatoria. En cambio, si el Plan se aprueba a través de un mero Acuerdo de Gobierno plasmado mediante Resolución, más difícilmente pueda sostenerse lo anterior, pudiendo inclinarnos más hacia su carácter indicativo o de mero desiderátum» (*Ibidem*. pp. 232).

(89) En concreto, de acuerdo con lo establecido en el art. 11 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación del territorio de Islas Baleares, los planes directores sectoriales son: «instrumentos de ordenación y planificación que tienen por objeto regular la incidencia territorial de las diferentes políticas sectoriales» que deben adaptarse «a las previsiones de las directrices de ordenación territorial y a las de los planes territoriales insulares». Y, además, se dispone que: «tienen como finalidad determinar las prioridades de actuación y el régimen normativo correspondiente de las diferentes políticas sectoriales».

Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de residuos deberán ser aprobados a través de los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la legislación de aplicación...» (90). Sobre la naturaleza jurídica de estos planes autonómicos pensamos como ORTEGA BERNARDO acerca de su naturaleza normativa, si bien, su contenido no es íntegramente normativo al contener en algunos casos determinaciones meramente descriptivas (91). En cualquier caso, es preciso estudiar pormenorizadamente el régimen jurídico de cada plan para determinar los efectos jurídicos; pero si se afirma la naturaleza jurídica de los planes de residuos esto implica que los mismos podrán ser impugnados —como los reglamentos ilegales— ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (92).

Sobre la vigencia temporal de los planes de gestión sólo se regula en la legislación autonómica con soluciones diferentes: seis años en el caso de las Islas Baleares (93) y 10 años en el caso de Navarra (94). Y, finalmente, sobre los efectos de los planes de gestión de residuos, de nuevo la legislación autonómica los explicita: así, en el caso de la legislación balear, dispone que los «planes directores sectoriales de prevención y gestión de residuos vinculan el planeamiento urbanístico...» y «su aprobación lleva implícita la declaración de utilidad pública de las obras de las instalaciones y servicios que se hayan previsto de manera concreta...» (95); también, en la misma norma de Baleares se excluyen de la sujeción a la licencia urbanística municipal (o del régimen

---

(90) Cfr. la Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia y, en particular, su art. 35 sobre «planes sectoriales» como «instrumentos de ordenación del territorio que tienen por objeto regular la implantación territorial de las actividades sectoriales que se señalan en el apartado 2» cuyo apartado b) se refiere expresamente a la «gestión de residuos». Además, las infraestructuras de tratamiento y eliminación de residuos pueden declararse como «dotaciones urbanísticas» de interés autonómico (cfr. su art. 40).

(91) ORTEGA BERNARDO, J.: «Los planes de residuos autonómicos ante los nuevos requerimientos del Derecho comunitario», *Revista española de Derecho administrativo*, nº 145 (2010), pp. 133-159.

(92) Cfr. RUIZ DE APODACA, A.: «la planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 232 y 233. Por su parte, ALENZA GARCÍA al defender la naturaleza reglamentaria de los planes y, por ende, su impugnación —directa o indirecta— ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recuerda que, pese a que la potestad de planeamiento tiene carácter discrecional, esto no impide su fiscalización judicial y destaca, a estos efectos, la importancia de la motivación (expresa, justificación razonable y técnicamente) (cfr. *El sistema de gestión de los residuos sólidos urbanos...*, cit. pp. 441-447).

(93) Cfr. el art. 15, 5 de la Ley 8/2019, de residuos y suelos contaminados.

(94) Cfr. art. 12,1 de la Ley Foral 14/2018. Añade una especificación relativa a la posible prórroga de los planes: «En caso de que no se apruebe un nuevo Plan de Residuos de Navarra para el año de finalización previsto, se establecerá una prórroga automática del plan por un periodo máximo de un año» (art. 12, 2).

(95) Cfr. el art. 19, 1 de la Ley 8/2019.

de comunicación previa) las «obras de construcción, de infraestructuras y equipamientos que se han previsto con el grado de detalle suficiente como obras que se tienen que ejecutar en los planes directores sectoriales de prevención y gestión de residuos aprobados definitivamente» (96). Por su parte, la legislación gallega dispone en su Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados dos efectos: la necesidad de que los instrumentos de planificación urbanística se adapten a los planes y programas de residuos de la Administración gallega (cfr. su art. 19, 2), y, que dichos planes y programas «serán de obligado cumplimiento para las Administraciones públicas y los sujetos privados, en los términos previstos en el correspondiente plan o programa» (cfr. su art. 19, 3).

Por último, cabe preguntarse si es posible impugnar la falta de cumplimiento de las previsiones contenidas en los planes de gestión. Siguiendo de nuevo a RUIZ DE APODACA, todo dependerá de si afirmamos el carácter normativo o reglamentario de los planes (y, en tal caso de la autovinculación a los planes de la propia Administración que los aprueba): si es así, es posible su impugnación, pero, de lo contrario, sólo cabría una tutela política, no judicial (97).

## 7. Evaluación y revisión de los planes. Seguimiento y control.

Otro aspecto de los planes de gestión muy escuetamente regulado en la LRCSEC es el relativo a la evaluación y revisión de los planes (98). Según su art. 15, 5: «los planes y programas de gestión de residuos se evaluarán y revisarán, al menos, cada seis años». Por lo tanto, se establece el mismo criterio temporal de revisión que en los programas de prevención de residuos (cfr. art. 14, 3) pero sin expresar, como para éstos últimos algún criterio de para la evaluación (indicadores, objetivos cualitativos y cuantitativos, etc.) (99). En estos casos se plantea la duda de si a consecuencia de la revisión del plan de gestión de residuos es preciso requerir una nueva evaluación ambiental estratégica, a lo que respondemos con RUIZ DE APODACA que sí sería precisa si

---

(96) Cfr. el art. 19, 2 de la misma Ley 8/2019. Sin embargo, si las instalaciones están sujetas a autorización ambiental estratégica, se aplicará lo previsto en la legislación correspondiente (el Real Decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrado de la contaminación).

(97) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 232.

(98) Sobre la diferencia entre «evaluación» (persigue comprobar la efectividad del respectivo plan o programa de gestión de residuos, tratando con ello de constatar el grado de cumplimiento de los objetivos marcados por el mismo) y «revisión» (rectificar y en su caso (...) erradicar, los desatinos, los yerros y despropósitos más palmarios detectados en el plan) cfr. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «Los instrumentos de la política de residuos...», cit. y loc. cit. p. 207).

(99) Este plazo para la revisión es el previsto por la Directiva 2008/98/CE en su art. 30 que exige a los Estados miembros para evaluar los planes «como mínimo, cada seis años» y además, que «se revisen en la forma apropiada...».

con motivo de la revisión se introdujeran variaciones fundamentales o modificaciones sustanciales (100).

En la regulación autonómica de residuos se sigue el mismo criterio de la revisión de los seis años (cfr. art. 11 de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad (101) y art. 21 de la Ley 6/2021 de Residuos y Suelos contaminados de Galicia).

Otra actividad de supervisión es el seguimiento y control de los planes que forma parte de las funciones que deben cumplir las Administraciones competentes en materia de residuos (102). Pero, una vez más, las recientes legislaciones autonómicas sobre residuos inciden en este apartado como es el caso de la normativa de Navarra mediante la creación —inmediata a la aprobación del plan— de una «comisión de seguimiento» que «permita evaluar y proponer la actualización del plan a la vista de su desarrollo, implantación y de las novedades normativas que vayan surgiendo» (103).

## **8. Vinculación de los planes de gestión con la política de cambio climático y con la calidad del aire.**

Como ya vimos anteriormente, tanto los planes como programas de gestión de residuos han de ser coherentes con los objetivos de la planificación en materia de reducción de emisiones de los gases de efecto invernadero y respetar los compromisos internacionales asumidos en materia de lucha contra el cambio climático, debiendo promoverse en dichos planes y programas «medidas que incidan de forma significativa en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos» (cfr. art. 15, 1, párrafo 2º y 4 *in fine*).

Como es sabido, los residuos forman parte de los llamados «sectores difusos» a los efectos del control y reducción de los gases de efecto invernadero y, según el «Plan Nacional Integrado de Energía y Clima» (2021-2030) (104). La

(100) Cfr. «La planificación en materia de residuos...», cit. y loc. cit. p. 257.

(101) Añade este art. 11 que «esta revisión implicará al conjunto del plan, y puede poner de manifiesto la necesidad de fijar nuevos objetivos, más ambiciosos que los que figuran en el plan aprobado».

(102) En el caso de las competencias de las Comunidades Autónomas el art. 14, 4, b) de la LRSCEC les atribuye las relativas a las potestades de vigilancia e inspección; y lo mismo en el caso de las entidades locales sobre ejercicio de las potestades de vigilancia e inspección (cfr. el 14, 5, d).

(103) Cfr. art. 13 de la Ley Foral 14/2018.

(104) Como señala dicho Plan: «Los sectores difusos (residencial, transporte, agricultura, residuos, gases fluorados e industria no sujeta al comercio de emisiones) contribuyen a ese objetivo con una mitigación en 2030 del 39% con respecto a los niveles del año 2005» (p. 11).

Exposición de Motivos de la LRSCEC señala que «entre los principales impactos de los residuos sobre el medio ambiente, el cambio climático y las basuras marinas son los principales focos de preocupación actual. Por lo que se refiere a la incidencia de los residuos en el cambio climático, estos suponen una fuente difusa de emisión de gases de efecto invernadero, principalmente debido al metano emitido en vertederos que contienen residuos biodegradables».

La Disposición Adicional 5ª de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático, preveía la remisión a las Cortes Españolas del proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados que incluiría como «uno de sus principales ejes el impulso de la economía circular, en la línea de lo establecido en la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030, con el objetivo de contribuir a lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de recursos y competitiva».

En la Estrategia Española de Economía Circular 2030 (105) —aprobada en 2021—, hay un buen número de referencias a los residuos (106), tanto en los objetivos de la Estrategia (107), como parte de los desafíos y retos globales (108), y presente en varias de las «orientaciones estratégicas» de la Estrategia (109) y en los ejes y líneas de actuación (110). Por otra parte, el primer «Plan de Acción de Economía Circular» (2021-2023) —aprobado

---

El texto del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima puede consultarse en la página web: <https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompletotcm30-508410.pdf>.

(105) Su texto puede consultarse en la página web: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030def1tcm30-509532modtcm30-509532.pdf>.

(106) Cfr. las páginas 17 y 18 sobre los datos de la «generación y gestión de residuos en España».

(107) En particular, la Estrategia se propone: reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010; reducir la generación de residuos de alimentos en toda la cadena alimentaria (50 % de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20 % en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020, contribuyendo así a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)); e «Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados» (vid. p. 6 de la Estrategia).

(108) Cfr. pp. 8 y ss. de la Estrategia.

(109) En particular, en los objetivos 3 y 4:

3. Jerarquía de los residuos: Aplicación efectiva del principio de jerarquía de los residuos, promoviendo la prevención de su generación, fomentando la preparación para la reutilización, fortaleciendo el reciclado, valorizando energéticamente o de otras formas, aquellos residuos que no pueden ser reciclados y favoreciendo su trazabilidad, reduciendo el abandono de residuos en el medio ambiente y su llegada al mar.

4. Reducción de residuos alimentarios: Disminuir los residuos alimentarios para reducir el impacto ambiental y económico del consumo de los recursos y favorecer un reparto más equitativo de los mismos.

(110) Cfr. p. 28 de la Estrategia.

en 2021 — recoge entre sus ejes estratégicos el relativo a la «gestión de residuos» (111).

Volviendo al «Plan Nacional Integrado de Energía y Clima» (2021-2030) en él se contienen diversas medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la gestión de residuos (la «medida 1.22»), donde, en primer lugar, se describen las actuaciones identificadas para tal fin (112):

- a.1. Compostaje doméstico o comunitario.
- a.2. Recogida separada de biorresiduo con destino compostaje.
- a.3. Recogida separada de biorresiduo con destino a biometanización.
- a.4. Reducción de desperdicio alimentario.
- a.5. Incremento de la recogida separada de papel en el canal municipal.
- a.6. Incremento de la recogida separada de aceite de cocina doméstico usado.
- a.7. Incremento de la recogida separada de textiles.
- a.8. Gestión del biogás fugado en vertederos sellados.
- a.9. Utilización de restos de poda de cultivos leñosos como biomasa.

En segundo lugar, se describen los «mecanismos de actuación»: modificaciones normativas y nuevos regímenes jurídicos, planes, ayudas y subvenciones, desarrollo de criterios de gestión de residuos etc. (113). Y, finalmente, se identifican los responsables: los Ministerios de Administraciones Públicas y de Transición Ecológica y las Comunidades Autónomas (114).

Finalmente, cabe añadir que durante la tramitación parlamentaria de la LRSCEC, al abordar el tema de la contribución de la planificación de la gestión de los residuos a la lucha contra el cambio climático, se ha completado este objetivo con otro íntimamente vinculado como es la «reducción de la emisiones para la calidad del aire» (cfr. su art. 15, 1). En la exposición de motivos de la LRSCEC se dice: «Adicionalmente, la gestión sostenible de residuos ayuda a otros sectores económicos a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes atmosféricos». Así, por ejemplo, en el transporte de residuos se produce la emisión de dióxido de carbono —el gas de efecto invernadero más frecuente— pero también contaminantes atmosféricos como las partículas en suspensión que no son, necesariamente, gases de efecto inverna-

---

(111) Cfr. las pp. 20 a 29 del Plan. El texto del I Plan puede consultarse en la página web: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/planacioneconomiecirculartcm30-529618.pdf>.

(112) Cfr. las pp. 121 y 122.

(113) Cfr. p. 123.

(114) *Ibidem*.

dero. En todo caso, es este punto habrá de respetarse la regulación contenida en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y demás normativa complementaria (por ejemplo, el Real Decreto 773/2017, de 28 de julio sobre emisiones industriales).

En nuestra opinión, el legislador al plantear los objetivos ambientales de la planificación de residuos los debería haber ampliado no sólo a los contaminantes atmosféricos sino también a otro tipo de contaminantes ya que, por ejemplo, en el caso de los vertederos, dependiendo de la manera que han sido construidos pueden contaminar el suelo y el agua.

## V. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS, FINANCIEROS Y FISCALES. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CIRCULAR

Después de haber tratado de los instrumentos de planificación de los residuos, el último artículo —el 16— del Título I que estamos comentando en este Capítulo la LRSCEC aborda la temática de las «medidas e instrumentos económicos», si bien el propio art. 16, 1 amplía la naturaleza de estas medidas al referirse a que «las autoridades deberán establecer medidas económicas, financieras y fiscales» (115). Medidas todas ellas —similares a las previstas por el art. 16 de la precedente Ley de Residuos (Ley 22/2011) (116)— que deberán promover los objetivos incluidos a lo largo de la Ley que el mismo art. 16, 1 especifica:

- fomentar la «prevención de la generación de residuos» (117),
- fomentar también la «reutilización y reparación» (118),
- implantar la «recogida separada» (119),

---

(115) Al comentar este apartado de los «instrumentos económicos» en la Ley de residuos 22/2011, GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ ponía de relieve la «inusitada importancia que han adquirido, al igual que los programas de prevención (...) las medidas e instrumentos económicos» («Los instrumentos integrantes de la política de residuos, elementos indispensables...», cit. y loc. cit. p. 215). En el *Informe España 2019: Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE 2019*, se recomendaba promover «una mejor utilización de los instrumentos económicos, mejoras y ampliación de la recogida selectiva, y perfeccionamiento de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor» (p. 11).

(116) Cfr. los comentarios de GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ sobre la funcionalidad de las medidas económicas y fiscales en la precedente Ley de residuos (Ley 22/2011), criticando los inconvenientes de su carácter voluntario en «Los instrumentos integrantes de la política de residuos...», cit. pp. 217 y ss.).

(117) Cfr. el Título II de la LRSCEC sobre «Prevención de residuos» (arts. 17 a 19).

(118) Cfr. el arts. 24 y 26 de la LRSCEC.

(119) Cfr. el art. 25 de la LRSCEC.

- mejorar la «gestión de los residuos» (120),
- impulsar y fortalecer los «mercados de productos procedentes de la preparación para la reutilización y el reciclado» (121),
- contribuir —el sector de los residuos— a la «mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero» (122).

El mismo precepto concreta una de las medida fiscales que se crean con la LRSCEC: el «impuesto aplicable al depósito de residuos en vertedero, la incineración y co-incineración de residuos», regulado en el Capítulo 2º (arts. 84-97) del Título VII relativo a las «medidas fiscales para incentivar la economía circular»; pero, no dicho impuesto el único creado por la Ley sino que, además, se incluye en el mismo Título VII el «impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables» (su Capítulo 1º: arts. 67-83). Además, a lo largo de la LRSCEC pueden encontrarse otras figuras de naturaleza tributaria (123) que, en todo caso, serán tratadas en el Capítulo correspondiente de esta obra colectiva.

Por otra parte, el Anexo V de la LRSCEC contiene una relación de ejemplos de instrumentos económicos y otras medidas que permiten «incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos» (cfr. art. 8, 2) (124). En sentido amplio de los ejemplos contenidos en este Anexo V podrían considerarse de naturaleza económica los siguientes:

- tasas sobre operaciones de depósito en vertederos, incineración de residuos (cfr. su apartado 1º)
- sistemas de pago por generación de residuos (cfr. su apartado 2º)
- incentivos fiscales por la donación de productos (cfr. su apartado 3º)
- planificación de las inversiones en infraestructura de gestión de residuos (cfr. su apartado 6º)
- supresión de subvenciones no compatibles con la jerarquía de residuos (cfr. su apartado 8º)
- uso de medidas fiscales para promover la reutilización y reciclado de productos (cfr. su apartado 9º)

---

(120) Cfr. el Capítulo 2º del Título II (Prevención de Residuos) sobre la gestión de los residuos (arts. 23 a 30).

(121) Cfr. el art. 24 de la LRSCEC.

(122) Cfr. el art. 15, 1 y 4 de la LRSCEC.

(123) Así, por ejemplo, el régimen fiscal de las donaciones de producto que se contiene en la Disposición Adicional 22ª de la LRSCEC.

(124) Este Anexo no es otra cosa que la copia literal del Anexo IV bis de la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo.

- incentivos económicos para fomentar la prevención de residuos y la recogida separada (cfr. su apartado 12º)

En el apartado 2º del art. 16 hay una referencia a contratación pública de manera que se obliga a las Administraciones públicas a incluir en el marco de esta contratación (125):

- el «uso de productos de alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables»,
- así como de «productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas».

En realidad, la promoción de los criterios ambientales en la contratación pública recibió un gran impulso con la aprobación de la Directiva 2014/24/UE. de 24 de febrero, sobre contratación pública. Con esta normativa se pone de manifiesto que la contratación pública ecológica (CPE) es una importante herramienta para el logro de los objetivos de las políticas medioambientales relacionados con el cambio climático, la utilización de los recursos y la producción y el consumo sostenibles, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia del gasto del sector público en bienes y servicios en Europa (126). En el caso de España, tanto la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como los instrumentos programáticos aprobados por la Administración del Estado van en la misma dirección de impulso de la compra verde y, específicamente, de la compra circular (127).

---

(125) Se trata de la aplicación del apartado 7º del Anexo IV bis de la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo, como ejemplo de instrumento económico: la «contratación pública sostenible para incentivar una mejor gestión de los residuos y el uso de productos y materiales reciclados».

(126) Cfr. COMISIÓN EUROPEA: *Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica*, 3ª ed. Luxemburgo, 2016.

(127) Como señala el Profesor PERNAS GARCÍA, este impulso de la compra circular se aprecia en muchos casos: el propio «Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (2018-2025)» se marca como objetivo «servir de impulso a la estrategia española de economía circular»; por su parte, el «Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 (Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible)» (2018) considera necesario «alinear la compra pública con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)», uno de los cuales es la producción y consumo responsables (que integra los objetivos de la economía circular), lo cual deberá realizarse, como indica el propio Plan, a través de la Estrategia Nacional de Contratación Pública (art. 334 de la Ley de Contratos del Sector Público); la precedente Ley de residuos y suelos contaminados —la Ley 22/2011— ya disponía en su art. 16,2 que «las administraciones públicas promoverán en el marco de contratación de las compras públicas el uso de productos reutilizables y de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas»; también en la legislación autonómica —como la Ley foral 14/2018 de residuos de Navarra— hay llamadas a la compra verde. Cfr. PERNAS GARCÍA, J.: «La “contratación

Para fomentar este tipo de criterios ambientales en las compras públicas el mismo art. 16, 2 se refiere a la «compra de productos con la etiqueta ecológica» (128), si bien, se añade, «sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público». Como señala PERNAS GARCÍA, «la adquisición de productos o servicios que cumplen con los requerimientos de la ecoetiqueta comunitaria es una fórmula simplificada de integrar el enfoque circular en la actividad contractual de los entes del sector público, ya que estos instrumentos ambientales integran el impacto de las prestaciones en todo su ciclo de vida, minimizando su impacto en todo el proceso y fomentando la recuperación o reciclado de residuos» (129).

También, en el marco de la contratación pública, se contiene una concreta medida vinculada con los «contratos de recogida y tratamiento de residuos» y es que el contratista —en los contratos que se celebren con las entidades pertenecientes al sector público— deberá desarrollar en ejecución del contrato «medidas de formación y sensibilización dirigidas a la población a la que se presta el servicio» (cfr. art. 16, 3 LRSCEC); se trata de medidas de sensibilización relativas a diferentes aspectos de la prevención y gestión de los residuos: «prevención de residuos y su peligrosidad, la reutilización, la recogida separada, la preparación para la reutilización y el reciclado, y las consecuencias de la gestión indebida de los residuos y del abandono de basura dispersa» (ibídem).

Finalmente, el art. 16, 4 de la LRSCEC dispone una medida muy concreta —idéntica a la prevista en el art. 16, 3 de la precedente Ley de residuos (Ley 22/2011)— también, relacionada con el reciclaje y los residuos susceptibles de reciclaje, «las administraciones públicas podrán articular con carácter temporal, mecanismos que prioricen su reciclado dentro de la Unión Europea, cuando esté justificado por razones medioambientales». Compartimos en este punto la crítica vertida por GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ a la misma disposición contenida

---

circular”: el papel de compra pública en la realización de la economía circular y la utilización eficiente de los recursos», en *Observatorio de la Contratación Pública*, de 4 de junio de 2020. Vid. también el trabajo de ALENZA GARCÍA, J. F.: «Contratación pública y residuos», en *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, M. M. RÁZQUIN LIZARRAGA y J. F. ALENZA GARCÍA (Coords.), Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2017, pp. 209-240.

(128) El artículo cita la normativa de la Unión Europea en esta materia: Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE.

(129) Cfr. su trabajo: «La “contratación circular”: el papel de compra pública...», cit. y loc. cit. También del mismo profesor PERNAS GARCÍA, J.: «El uso de las etiquetas ambientales en la contratación pública», en *Compra Pública Verde*, X. LAZO VITORIA (Dir.), Atelier, Barcelona, 2018, pp. 103-128. En el siguiente sitio web pueden identificarse los productos y servicios que tienen aprobados específicos criterios ambientales de concesión de la etiqueta comunitaria: <https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/products-groups-and-criteria.html>.

en la precedente Ley 22/2011 por su indeterminación e inconcreción —con la inseguridad jurídica que comporta— que perfectamente podría prescindirse de la misma (130).

## VI. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

Como hemos podido comprobar a lo largo de este capítulo, la planificación de los residuos —bien sea para prevenirlos o bien sea para gestionarlos— sigue teniendo el mismo protagonismo que tuvo, casi en el mismo inicio de la política europea de residuos. No hay por lo tanto, nada nuevo bajo el sol. Sin embargo, estamos convencidos de que estamos ante la clave de bóveda de esta política, de un instrumento importantísimo para lograr los ambiciosos objetivos que se propone el nuevo plan de economía circular de la Unión Europea. Ya hemos visto que se precisa una robusta coordinación entre los planes que sobre los residuos son competencia de las diferentes Administraciones Públicas, desde la Administración del Estado hasta las entidades locales, pasando por las Comunidades Autónomas que han tenido, hasta el momento, el máximo protagonismo.

Ha llegado el momento de las entidades locales. Según la LRSCEC ya es una obligación la aprobación de los «programas de gestión de residuos» para las entidades locales con una población superior a 5.000 habitantes», siendo facultativo para las de inferior población. Pero somos de la opinión de que para poder aplicar los principios de la política de residuos que deben orientar la nueva Ley y, en particular, la jerarquía de residuos —según la cual debe primar la prevención—, las entidades locales y —destacadamente— los municipios han de configurar la infraestructura básica para la consecución de los objetivos que se propone.

Otra cuestión capital es que la planificación sea técnicamente adecuada a las circunstancias de cada lugar, que esté diseñada con todos los elementos indispensables para poder ejecutarse con eficacia y eficiencia, y que, finalmente, cuente con los recursos financieros necesarios. Pero, todo esto son aspectos técnicos que los expertos en política de residuos corresponde precisar, aunque, no obstante, el Derecho ha de garantizar del mejor modo posible.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA): *Progress towards preventing waste in Europe – the case of textile waste prevention*, EEA Report n° 15/2021.

---

(130) Cfr. «Los instrumentos integrantes de la política de residuos...», cit. pp.

- ALENZA GARCÍA, J. F.: *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*, BOE, Madrid, 1997.
- «La participación en la planificación de residuos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 36 (2017), pp. 21-35.
  - «Contratación pública y residuos», en *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, M. M. RÁZQUIN LIZARRAGA y J. F. ALENZA GARCÍA (Coords.), Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2017, pp. 209-240.
- BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J.: «Planes y gestión de residuos del Estado», en A. MENÉNDEZ REXACH y J. ORTEGA BERNARDO (Dir.): *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2011, pp. 107-134.
- COMISIÓN EUROPEA: *Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica*, 3ª ed. Luxemburgo, 2016.
- *Revisión de la aplicación de la normativa ambiental de la UE 2019. Informe de España*, Bruselas, 4 de abril de 2019.
- CONGRESO NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE (CONAMA): *Gestión de residuos municipales. La opinión de los técnicos. Análisis sobre la gestión de los residuos municipales*, Fundación CONAMA, Madrid, 2021.
- DÍAZ SASTRE, S.: «Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de gestión de residuos: análisis de los planes de residuos aprobados por las Comunidades Autónomas como instrumento de coordinación», en A. MENÉNDEZ REXACH y J. ORTEGA BERNARDO (Dir.): *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2011, pp. 135-163.
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL ENVIRONMENT: *Preparing a Waste Management Plan. A methodological guidance note*, 2012.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *Guía Técnica de Gestión de Residuos Municipales*, 2ª edición, Madrid, 2015.
- FUNDACIÓN COTEC: *Situación y evolución de la economía circular en España*, Madrid, diciembre de 2021.
- DÍAZ SASTRE, S.: «Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de gestión de residuos: análisis de los planes de residuos aprobados por las Comunidades Autónomas como instrumento de coordinación», en A. MENÉNDEZ REXACH y J. ORTEGA BERNARDO (Dir.): *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2011, pp. 135-163.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: «Los instrumentos integrantes de la política de residuos, elementos indispensables, a la hora de ejecutar cuantas actuaciones se provean en relación con los mismos: en particular, los planes y

- programas de gestión de residuos, los programas de prevención de residuos y las medidas de fomento de unos y otros», en *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (Dir.), Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 131-228.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: *Programa Estatal de Prevención de Residuos*, 27 de noviembre de 2013.
- *Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (2016-2020)*, Madrid, 2015.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO: *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021-2030)*.
- *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular*, 2021.
- *1 Plan de Acción de Economía Circular (2021-2023)*.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE): *Waste Management and Circular Economy in Selected OECD Countries. Evidence from environmental performance reviews*, OECD Publishing, París, 2019.
- ORTEGA BERNARDO, J.: «Los planes de residuos autonómicos ante los nuevos requerimientos del Derecho comunitario», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 145 (2010), pp. 133-159.
- PERNAS GARCÍA, J.: «El uso de las etiquetas ambientales en la contratación pública», en *Compra Pública Verde*, X. LAZO VITORIA (Dir.), Atelier, Barcelona, 2018, pp. 103-128.
- PERNAS GARCÍA, J.: «La “contratación circular”: el papel de compra pública en la realización de la economía circular y la utilización eficiente de los recursos», en *Observatorio de la Contratación Pública*, de 4 de junio de 2020.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M.: «La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n° 31 (2015), pp. 221-264.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «Los residuos y la planificación urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n° 147 (1996), pp. 133-172.
- «¿Residuos o recursos? El marco jurídico general de la transición hacia la economía circular», *Política de residuos: análisis jurídico desde Euskadi*, AGUIRREAZKUENAGA, I. (Coord.), Instituto Vasco de Administración Pública, 2018, pp. 19-62.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.: «Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n° 1 (2019).
- SANZ LARRUGA, F. J.: «Políticas europea sobre economía circular», *Economía circular-espiral: transición hacia un metabolismo económico cerrado*, JIMÉNEZ HERRERO, L. y PÉREZ LAGÜELA, E. (Coords.), Ecobook, Madrid, 2019, pp. 131.