

## PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE RESIDUOS<sup>1</sup>

### PLANNING AND PROGRAMMING OF WASTE

JENNIFER SÁNCHEZ GONZÁLEZ

*Profesora de Derecho Administrativo*

*Universidade da Coruña*

[j.sanchez@udc.es](mailto:j.sanchez@udc.es)

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidade da Coruña*

[javier.sanz.larruga@udc.es](mailto:javier.sanz.larruga@udc.es)

Data de recepció: 18 de novembre de 2024 / Data d'acceptació: 11 de desembre de 2024

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene como objetivo analizar la planificación de residuos a nivel municipal. Tras la aprobación de la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, los municipios de más de 5000 habitantes deben aprobar programas de gestión de residuos, además de tener la posibilidad de adoptar planes de prevención. Con este estudio se tratará de dar luz a la situación actual en cuanto al cumplimiento de la normativa, así como las posibles herramientas para lograr los objetivos de la misma.

**RESUM:** Aquest treball té com a objectiu analitzar la planificació de residus a nivell municipal. Després de l'aprovació de la Llei 7/2022 de Residus i Sòls Contaminats per a una Economia Circular, els municipis de més de 5000

---

<sup>1</sup> Esta investigación se ha desarrollado en el marco del proyecto “Economía circular local (ECIL): políticas públicas, herramientas jurídicas y buenas prácticas en la gestión circular de los residuos municipales” (TED2021-129734B-I00.NG.EU BDNS 59843).

habitants han d'aprovar programes de gestió de residus, a més de tenir la possibilitat d'adoptar plans de prevenció. Amb aquest estudi es tractarà de donar llum a la situació actual quant al compliment de la normativa, així com les possibles eines per assolir-ne els objectius.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to analyse waste planning at the municipal level. Following the approval of Law 7/2022 on Waste and Contaminated Land for a Circular Economy, municipalities with more than 5000 inhabitants must approve waste management programmes, in addition to having the possibility of adopting prevention plans. This study will try to shed light on the current situation in terms of compliance with the regulation, as well as the possible tools to achieve the objectives of the same.

**PALABRAS CLAVE:** Política de residuos – Planificación – Prevención - Entidades locales.

**PARAULES CLAU:** Política de residus – Planificació – Prevenció - Entitats locals.

**KEYWORDS:** Waste policy - Planning - Prevention - Local government.

**SUMARIO:** I. ESTADO DE LA CUESTIÓN. II. MARCO NORMATIVO. 1. Notas jurídicas comunes a la programación de residuos de las entidades locales. 2. Régimen jurídico de los programas locales de prevención de residuos. 3. Régimen jurídico de los programas locales de gestión de residuos. 4. Referencias a buenas prácticas. III. CONCLUSIONES. IV. RECOMENDACIONES. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La gestión de los residuos de competencia local se ha venido llevando a cabo a través de una gestión operativa de servicios públicos obligatorios de gestión de residuos (recogida, transporte y tratamiento de residuos), apoyándose en la eliminación mediante el depósito en vertedero (un 51,1% de los residuos acaba depositado en ellos), siendo esta la principal vía de tratamiento, buscando, esencialmente, cumplir con los objetivos vinculados a la salubridad pública.

Se trata de un modelo de gestión operativa, precarizada e ineficiente<sup>2</sup>, marcado por la falta de planificación y ordenación de la prevención y gestión de residuos, a pesar de que la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC)<sup>3</sup> recoge el deber de “aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una población de derecho superior a 5000 habitantes, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos”<sup>4</sup>, convirtiéndolos en una de las grandes claves de la gestión de residuos.<sup>5</sup> Por gestión de residuos, siguiendo la propia literalidad de la Ley, entendemos la recogida, transporte, valorización y eliminación de los residuos, incluida la clasificación y otras operaciones previas; así como la vigilancia de las mismas y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos. A ello se le añadirán, también, las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente. La LRSCEC también establece la posibilidad de que se aprueben estrategias de economía circular y programas de prevención por parte de las entidades locales.<sup>6</sup>

En la actualidad, tal y como ya se mencionó, la gestión de residuos en España descansa, fundamentalmente, en el vertedero, por lo que una política de gestión que aplique de forma estricta el principio de jerarquía ofrecerá una mayor sostenibilidad, así como modelos económicos circulares. Es por ello que los planes de gestión de residuos son imprescindibles para cumplir con los objetivos de la LRSCEC, así como para conseguir una economía circular real. Además, las entidades locales, como Administraciones con mayor proximidad a los ciudadanos, juegan un papel esencial en la circularidad de la economía, ya

---

<sup>2</sup> J. José Pernas García y Jennifer Sánchez González, “Hacia una gestión local estratégica de los residuos municipales: los programas locales de prevención y gestión y su interrelación con los instrumentos jurídicos de la Ley 7/2022”, Cuadernos de Derecho Local, pp. 75-127, 2024.

<sup>3</sup> Puede verse un análisis completo en la obra J. José Pernas García y Jennifer Sánchez González (eds.), *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI). Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2022.

<sup>4</sup> Cfr. Art. 12.5.b) LRSCEC.

<sup>5</sup> F. Javier Sanz Larruga, “Comentario al Título I de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos”, Estudio sistemático de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 21, 2022, pp. 157-158.

<sup>6</sup> Vid. Art. 12.5.e) LRSCEC.

que su actuación puede tener efectos importantes en la concienciación ambiental.

En el marco del proyecto ECIL<sup>7</sup>, durante los primeros meses de 2024, se realizó un informe<sup>8</sup> con el fin de determinar en qué medida las entidades locales en España cumplen con la obligación de aprobación de programas de gestión, observando también la adopción de programas de prevención en el caso de las entidades locales de más de 5000 habitantes. Este informe valora la calidad y los resultados de dichos programas, pero proporciona una visión de cuál es el panorama actual en cuanto a la aprobación de los mismos. Para su realización se analizaron setecientos veintitrés (723) municipios de más de 5000 habitantes de toda España (en el caso de Navarra, debido a que la gestión de residuos está en manos de las Mancomunidades, fueron estas las que se analizaron (un total de dieciséis (16)), llegándose a las siguientes conclusiones<sup>9</sup>:

- Existe un nivel bajo de cumplimiento de la obligación de aprobación de programas de gestión de residuos por parte de las entidades locales de más de 5000 habitantes de derecho. Conforme a los datos accesibles al público, solo 36 de las 723 entidades locales analizadas, han cumplido con la obligación establecida por la LRSCEC y disponen de programas de gestión vigentes (ya sean programas independientes o integrados con programas de prevención). Esto significa que solo el 4,97% de la muestra dispone de dichos planes. A sensu contrario, 687 entidades locales no disponen de programas locales de gestión o, de disponer de

---

<sup>7</sup> Para obtener toda la información del proyecto puede consultarse circularlocal.com

<sup>8</sup> Jennifer Sánchez González, J. José Pernas García e Itziar Sobrino García, "Planes de gestión y prevención de residuos. Informe sobre el cumplimiento de la obligación y posibilidad de su adopción por parte de las entidades locales de más de 5000 habitantes, de acuerdo con la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC)", 2024, disponible en circularlocal.com

<sup>9</sup> Algunas de estas conclusiones pueden verse en J. José Pernas García y Jennifer Sánchez González, "Hacia una gestión local estratégica de los residuos municipales: los programas locales de prevención y gestión y su interrelación con los instrumentos jurídicos de la Ley 7/2022", Cuadernos de Derecho Local, pp. 85 – 87, 2024.

ellos, no se han podido localizar por déficit de acceso a la información, lo que supone que el 95,03% de la muestra carece de dichos programas.

- Los programas de prevención tampoco se están aprobando, con carácter general, por las entidades locales, si bien es cierto que, como ya se indicó, estos programas son potestativos para dichas entidades. De los 723 municipios estudiados, solo treinta y uno (31) han aprobado programas de prevención, lo que supone un 4,2% de la muestra estudiada. Esto supone que seiscientos noventa y dos (692) entidades locales no cuentan con estos programas, o no se han podido localizar por los déficits de información, lo que supone un 95,8%.
- Las entidades locales que han aprobado programas de prevención y/o gestión de residuos, han optado, en general, por la fórmula de planes integrados, que planifican tanto la gestión como la prevención de los residuos municipales. En concreto, se trata de veintisiete (27) municipios, además de la Mancomunidad navarra de Ribera Alta. En términos porcentuales, el 71,7% de las entidades locales identificadas, que disponen de programas de prevención y/o gestión de residuos municipales, han optado por la aprobación de planes integrales de prevención y gestión. Solo ocho (8) de las 727 entidades analizadas, cuentan con programas individuales de gestión. En el caso de los programas individuales de prevención, solo tres (3) entidades han optado por su aprobación.
- De las 723 entidades analizadas, solo treinta y nueve (39) cuentan con programas de gestión y/o prevención de residuos. Esto supone que el 94,61% de dichas entidades no disponen de ningún tipo de plan o programa en materia de residuos. Si bien es cierto que las diferencias entre Comunidades Autónomas existen, se puede afirmar que, en términos generales, la ausencia de planificación es la tónica general en la prevención y gestión de residuos municipales en España.
- De las treinta y nueve (39) entidades locales que cuentan programa de gestión y/o prevención, solo treinta y cinco (35) disponen de previsión presupuestaria. Además, tampoco se puede afirmar con rotundidad que

tales previsiones presupuestarias tengan su reflejo real en los presupuestos municipales, ya que se podría estar ante un mero cálculo de los gastos que podrían ocurrir, sin llegar a tener cabida en los presupuestos del municipio.

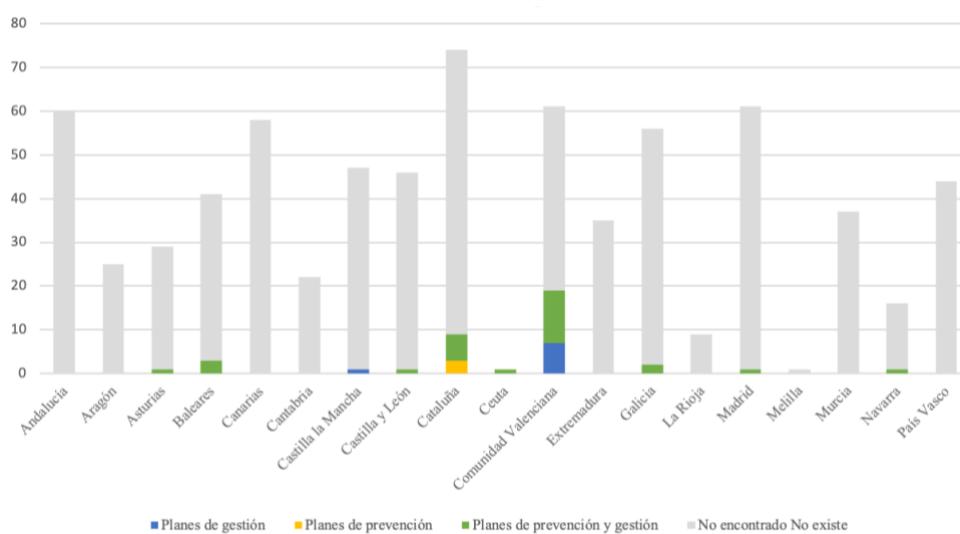


Figura 1. Gráfica de distribución de los planes de gestión y/o prevención existentes por Comunidades Autónomas. Fuente: Informe ECIL sobre planes de gestión y prevención (2024)

Los datos recogidos en esta gráfica dejan entrever un escenario, cuando menos, desesperanzador, especialmente respecto al nivel de cumplimiento de la obligación de aprobación de planes de gestión de residuos, a pesar de que la prevención y la gestión de residuos es un servicio esencial que prestan las entidades locales y que necesita ser pensado, planificado y ejecutado para poder conseguir los objetivos que la LRSCEC establece.

Esta ausencia de planificación extiende sus consecuencias a otros ámbitos. Con carácter general, las tasas municipales son deficitarias, no cubren los costes de gestión y desincentivan a la colaboración de los ciudadanos. Además, los contratos públicos de gestión de residuos, que deberían ser una

herramienta esencial para cumplir los objetivos locales de economía circular, se caracterizan por ineficiencias ambientales, cualitativas y cuantitativas.

Por último, se debe tener en cuenta que la gestión ineficiente se ha acrecentado por la intervención de tres elementos<sup>10</sup> que han impedido la adecuada planificación local de residuos:

- La falta de control administrativo eficiente. Esta falta de control se manifiesta en dos ámbitos. Por un lado, tal y como ya se adelantó, la falta de control de los contratos públicos de gestión de residuos. Por otro lado, la inaplicación de las potestades administrativas de inspección y sanción, por escasez de voluntad política municipal.
- La ausencia de datos fiables y objetivos disponibles sobre los resultados de gestión municipal. Esta ausencia supone un obstáculo para la gestión de contratos públicos y para la mejora de los programas de prevención y gestión de residuos. No podrán aprobarse programas efectivos si no se cuenta con información completa sobre los residuos municipales. No obstante, la LRSCEC es un primer pilar para llegar a una planificación y gestión local de residuos que se base en datos. Dice esta norma en su artículo 12.5, letra C, que las entidades locales deberán “recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, en particular la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción, incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por la entidad local”. Ahora bien, para poder contar con una planificación efectiva, es esencial que las entidades locales se doten de medios necesarios y recursos técnicos para poder hacer frente a esta carta de gestión, como puede ser la fijación, a través de ordenanzas

---

<sup>10</sup> J. José Pernas García y Jennifer Sánchez González, “Hacia una gestión local estratégica de los residuos municipales: los programas locales de prevención y gestión y su interrelación con los instrumentos jurídicos de la Ley 7/2022”, Cuadernos de Derecho Local, pp. 68 - 70, 2024.

locales<sup>11</sup>, de las obligaciones de información de los productores de residuos municipales, principalmente de los residuos comerciales que no se gestionan a través del sistema público.

- La existencia de una estructura administrativa local con pocos recursos. Muchas administraciones locales no disponen de personal suficiente con el nivel de profesionalización conveniente, lo que supone que sea difícil, sino imposible, crear un modelo de gestión eficiente de residuos municipales, puesto que se necesita para ello conocimiento técnico, tanto en el plano económico como ambiental, además de comprender el nuevo marco normativo de los residuos y su incidencia en la gestión de los servicios locales.

## II. MARCO NORMATIVO

### 1. Notas jurídicas comunes a la programación de residuos de las entidades locales

El marco jurídico desarrollado con motivo de los planes de economía circular de la Unión Europea (2015 y 2020) y plasmado en la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados (en adelante, LRSCEC) obliga a un cambio acelerado del “ecosistema jurídico” de los residuos y, más concretamente, en el mundo de las Administraciones locales a una gestión más estratégica que la precedente, para lograr una gestión más eficiente de los recursos y para la consecución de los objetivos de prevención, reutilización y reciclado de los residuos. De forma sumaria vamos a resumir, a continuación, cuáles son los principales elementos del nuevo “ecosistema jurídico” de los residuos.

En primer lugar, la LRSCEC -de acuerdo con el paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea de 2018- prevé una relación de *objetivos cuantitativos* en materia de prevención y gestión de residuos locales:

- Reducción del peso de los residuos producidos: 13% en 2025 y 15% en 2030 (cfr. art. 17,2 LRSCEC)

---

<sup>11</sup> Sobre el panorama actual de las ordenanzas locales en España y su nivel de adaptación a las nuevas obligaciones en materia de gestión de residuos, resulta de gran interés el análisis realizado en Itziar Sobrino García, “European waste management regulations in Spanish local administrations: Compliance assessment and integration Frontiers”, *Sustainable Development*, Vol. 32 (6), 2024, pp. 1 – 13.

- Logro de objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales de un 55% en peso para 2025, de un 60% en 2030 y de un 65% en 2035 (cfr. art. 26 LRSCEC)
- Reducción de la cantidad de peso de residuos municipales al vertedero: hasta el 40% al 1 de enero de 2025, el 20% en 2030 y el 10% en 2035 (cfr. el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio).
- Reducción de una 50% de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de los consumidores, y de un 20% en las perdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro para 2030 (cfr. art. 18,1, g) LRSCEC).
- Logro para el 2035 del objetivo de recogida separada de residuos municipales de 50% en peso del total de los residuos generados (cfr. art. 25,2 LRSCEC)

En segundo lugar, la labor de planificación de la prevención y gestión de los residuos a nivel local debe realizarse teniendo en cuenta los *instrumentos económicos* que recoge la LRSCEC (impuestos de vertido, incineración y coincineración; tasas municipales, bonificaciones fiscales, responsabilidad ampliada del productor, etc.).

En tercer lugar, la planificación ha de integrar armónicamente e integradamente toda la “caja de herramientas” que recoge la LRSCEC: *instrumentos de ordenación* (ordenanzas), *medidas incentivadoras* (ordenanza fiscal o las subvenciones) y *instrumentos contractuales* (compra pública circular).

Desde la perspectiva de las *competencias locales* la LRSCEC, de una parte, obliga, por primera vez, a las entidades locales con más de 5.000 habitantes a “aprobar programas de gestión de residuos” (cfr. art. 12,5, b) LRSCEC); y de otra parte, deja como potestativa para las entidades locales la posibilidad de elaborar “estrategias de economía circular”, “programas de prevención” y, en el caso de las entidades de población inferior a 5.000 habitantes, programas de gestión de residuos (cfr. art. 12,5, e) 2º LRSCEC). A diferencia de los planes de residuos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, con relación a las entidades locales la LRSCEC se refiere a una específica forma de planificación: los “programas”, referidos a un ámbito

espacial limitado. Pero, además de estos programas, el art. 12,5, e) de la LRSCEC prevé la posibilidad de que las entidades locales elaboren “estrategias de economía circular” (sin limitación del número de habitantes).

En cuanto a *los requisitos procedimentales para la aprobación de los programas de prevención y de gestión locales* se deduce de la LRSCEC que deberán ser públicos y ser fruto de un proceso participativo (cfr. sus arts. 14 y 15). Asimismo, los programas de gestión de residuos locales de entidades locales con población superior a 5.000 habitantes -y sus modificaciones- estarán sujetos a evaluación ambiental estratégica (cfr. Ley 21/2013). Por otra parte, los programas locales de prevención y gestión de residuos tendrán carácter público y las autoridades competentes las publicarán de modo accesible en sus páginas web (cfr. art. 10,3 LRSCEC). Más dudosa es la naturaleza jurídica de los programas locales ya que la escasa densidad normativa con que están regulados en la LRSCEC no permite concretar su virtualidad aplicativa; más bien parecen instrumentos programáticos sin carácter vinculante.

## **2. Régimen jurídico de los programas locales de prevención de residuos.**

Conforme a la política de la Unión Europea de Economía Circular (2020) la normativa ha de extender su alcance a toda la “cadena de valor” de los productos -desde su diseño hasta su consumo, pasando por su producción- no limitándose a la fase de sus residuos. En la nueva “jerarquía de residuos” (cfr. art. 8 de la LRSCEC) la prevención ocupa el primer lugar por delante de otros objetivos (preparación para la reutilización, reciclado, valorización, etc.). Una prevención que implica un “conjunto de medidas adoptadas en la fase de concepción y diseño, de producción, de distribución y de consumo de una sustancia material o producto...” (cfr. art. 2, z LRSCEC sobre definición de la prevención y de la que deriva la reducción de la cantidad de producto, de sus impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana, o del contenido de sustancias peligrosas).

Por este motivo, la nueva normativa reconoce -como vimos- la *competencia de las entidades locales* (con poblaciones superiores a los 5.000 habitantes) para adoptar, si bien con carácter voluntario “programas de prevención de residuos”

(cfr. art. 15,5, e) 1º LRSCEC). Es claro que frente a la política anterior, esta perspectiva preventiva debe ganar terreno en la planificación local.

Los programas de prevención -tal como prevé el art. 14,2 de la LRSCEC- “podrán aprobarse de forma independiente o integrarse en los planes y programas sobre gestión de residuos u otros planes ambientales” pero, en todo caso, cuando se produzca la integración de los programas (de prevención y de gestión) “las medidas de prevención y su calendario de aplicación habrán de distinguirse claramente” (art. 14,2 LRSCEC).

En cuanto al *contenido de los programas locales de prevención*, la LRSCEC establece, de forma genérica, sus elementos esenciales: una serie de objetivos y medidas contenidos en el art. 18 de la LRSCEC y programas específicos para la prevención de residuos alimentarios y para la reducción de consumo de plásticos de un solo uso. Sobre las medidas de prevención el citado art. 18 de la LRSCEC recoge una extensa relación de medidas como las relativas al fomento de la “donación” y promoción de “sistemas de reparación, reutilización y actualización de aparatos eléctrico y electrónicos (art. 18,1, d); para “promover reparación , reutilización y actualización de los productos” (art. 18,1, e); para la reducción de la “generación de residuos alimentarios” (art. 18,1, g); para “fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano” (art. 18,1, h); para “reducir la generación de residuos, particularmente, los que no son aptos para su preparación para la reutilización y el reciclado” (art. 18,1, j); para “prevenir y reducir la basura dispersa procedente de estos productos” (art. 18,1, k) y l); para desarrollar campañas de información y sensibilización para la prevención de residuos y el abandono de basura dispersa” (art. 18,1, m); etcétera.

Sobre los *programas de prevención de residuos alimentarios* que los programas locales han de contener, según el art. 14,1 de la LRSCEC, han de elaborarse teniendo en cuenta lo establecido en los programas estatal y autonómicos. Sus medidas podrán desarrollarse en colaboración con los “establecimientos de restauración y distribución de alimentos” (cfr. art. 19,1, in fine LRSCEC); y entre las posibles medidas están las de fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para el consumo humano” (cfr. art. 18,1, h) LRSCEC), así como determinadas bonificaciones fiscales (cfr. art. 19,4

y disposición final 1<sup>a</sup> LRSCEC). Pero para completar este marco básico habrá que esperar a la aprobación del proyecto de Ley de prevención de las perdidas y el desperdicio alimentario (aprobado por el Gobierno de España en enero de 2024). Un proyecto de Ley que prevé la posibilidad de que las entidades locales aprueben, individualmente o agrupadas, “programas de gestión del desperdicio alimentario”; además, se prevé la posible adopción de buenas prácticas por parte de las Administraciones Públicas en la materia y otras medidas derivadas de la colaboración público-privada.

Por lo que se refiere a la *forma de elaborar los programas de prevención*, el art. 14,1 de la LRSCEC establece que las autoridades competentes (entre éstas las locales) “describirán la situación de partida, las medidas y objetivos de prevención existentes y su contribución a la prevención de residuos”, “describirán, cuando proceda, la contribución de los instrumentos y medidas del Anexo V a la prevención de residuos”, y, “evaluarán la utilidad de los ejemplos de medidas que se indican en el Anexo VI y otras medidas adecuadas”. Se trata de un escenario metodológico abierto y flexible, a modo de “caja de herramientas”, de los instrumentos y medidas contenidos en los referidos Anexos V y VI de la LRSCEC que las autoridades han de considerar para cada caso. El Anexo V -que contiene principalmente medidas e instrumentos de naturaleza económica (sistemas de pago por generación, incentivos fiscales, sistemas de depósito y devolución, planificación de las inversiones en infraestructuras, contratación pública sostenible, etc.)- está llamado a tener un mayor protagonismo en la planificación local preventiva. En cuanto al Anexo VI, se trata de una relación exemplificativa de medidas de prevención de residuos (medidas de sustitución de plásticos de un solo uso, campañas de sensibilización e información, promoción de etiquetas ambientales ecológicas, acuerdos de la industria con el comercio minorista sobre información al público, etc.).

Por último, los *programas locales de prevención de residuos deben de revisarse cada seis años*, previa evaluación que “incluirá un análisis de la eficacia de las medidas adoptadas” (utilizando para tal fin, indicadores y objetivos cualitativos y cuantitativos respecto a la cantidad de residuos

generados) y “sus resultados deben estar accesibles al público” (cfr. art. 14, 3 LRSCEC).

### **3. Régimen jurídico de los programas locales de gestión de residuos**

La LRSCEC, como ya sabemos, prevé la obligación para las entidades locales -con una población superior a 5.000 habitantes- de aprobar “programas de gestión de residuos”, “de conformidad con los Planes autonómicos y estatales de gestión de residuos” (cfr. art. 12,5, b) LRSCEC). Se trata de un avance respecto de la normativa anterior que dejaba a libertad a las entidades locales la utilización de la técnica de planificación en cuanto a la gestión de sus residuos. Las entidades locales pueden elaborar estos programas individualmente o agrupadas (cfr. art. 15, 3 LRSCEC); en este último caso, la agrupación tiene sentido cuando la gestión de los servicios locales de recogida y transporte y/o tratamiento se desarrollan -como es muy habitual- por entidades de carácter supramunicipal (diputaciones, mancomunidades, consejos comarciales, etc.).

Los programas locales de gestión deben servir necesariamente a dar cumplimiento de los objetivos y obligaciones previstas en la LRSC. En esta dirección, la LRSCEC dispone, en su art. 24,1, que “las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los residuos se destinan a la preparación para la reutilización, reciclado y otras operaciones de valorización” de acuerdo con los principios de protección de la salud humana y el medio ambiente (cfr. art. 7 LRSCEC) y de “jerarquía de los residuos” (cfr. art. 8 LRSCEC). Sobre dichas actividades de “preparación para la reutilización” se prevé en el art. 24,2 de la LRSCEC el fomento del “establecimiento de redes de preparación para la reutilización y de reparación y el apoyo a tales redes, especialmente cuando se trata de entidades de economía social autorizadas para gestionar residuos”. Por otra parte, el mismo art. 24,2 prevé que las entidades locales faciliten “cuando sea compatible con la correcta gestión de los residuos, el acceso de estas redes a residuos que puedan ser preparados para la reutilización y que estén en posesión de instalaciones de recogida...”; este trabajo requiere la realización de una específica planificación (evaluación de los residuos, conocimiento del mercado

de entidades de economía social y elección de herramientas jurídicas para su ejecución).

Sobre los objetivos de valorización las autoridades competentes “promoverán el reciclado de alta calidad, de forma que se obtengan productos y materiales de calidad suficiente para sustituir a las materias primas vírgenes en procesos industriales” (cfr. art. 24, 3 LRSC). Todo lo cual requiere de una recogida separada de calidad con bajos niveles de impropios (cfr. art. 25 LRSCEC).

Finalmente, para fortalecer la aplicación de la “jerarquía de residuos” y de los objetivos de reutilización y reciclado la LRSC dispone que los recursos susceptibles de ser preparados para la reutilización o el reciclado no podrán destinarse a incineración, con o sin valorización energética (cfr. art. 24, 4 LRSCEC). Y, para tal fin, es preciso contar con datos de los residuos que respondan a estas características.

En cuanto a la *metodología para elaborar los programas locales de gestión de residuos*, llama la atención que, a diferencia de los “planes de prevención de los residuos”, la LRSCEC apenas prevé un régimen jurídico que tenga que seguirse para tal fin (sólo se prevé un contenido de esta clase de planes para las Comunidades Autónomas, en el Anexo VII). No obstante lo anterior, del marco jurídico contenido en la LRSCEC cabría deducir algunas exigencias; así, por ejemplo, que para la elaboración de los programas locales de gestión ha de partirse de la realización de un diagnóstico de la situación inicial, de un juicio de pronóstico sobre la presumible evolución y de la determinación de objetivos y medidas para alcanzar los objetivos exigibles, así como mediante la ponderación de las alternativas de actuación posibles sobre la base de datos de calidad.

El *contenido de los “programas locales de gestión”* viene determinado del propio concepto de “gestión” que mantiene la LRSS: “la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la clasificación y otras operaciones previas, así como la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos” (cfr. su art. 2, n). Por lo tanto, el programa de gestión local debe contemplar las diferentes fases de gestión de los residuos: la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos (tanto su valorización como eliminación). De otra parte, la

programación local deberá extenderse sobre los “residuos de competencia local” (cfr. el art. 2, ar) LRSCEC) y, por consiguiente, sobre los “residuos domésticos” -que pueden tener su origen en el hogar y en los establecimientos industriales y comerciales- y, en su caso, sobre los “residuos comerciales” (cfr. las previsiones del art. 12,5, e) 2º LRSCEC). En todo caso, la LRSCEC no establece un contenido mínimo obligatorio para los “programas de gestión” locales, pero puede acudirse a las previsiones que se contienen en la normativa autonómica aprobada sobre residuos y economía circular (así, por ejemplo, la Ley gallega 6/2021 de residuos y suelos contaminados, la Ley valenciana 5/2022, de residuos y suelos contaminados para el fomento de una economía circular, o la Ley andaluza 3/2023 de economía circular).

De la LRSCEC se deducen una serie de requisitos que deben respetarse por las entidades locales a la hora de aprobar sus planes de gestión. De forma sintética pueden destacarse los siguientes:

- Respeto de los objetivos de prevención, reutilización y reciclado ya señalados al comienzo de este trabajo
- Respeto de los requisitos de planificación de residuos establecidos en las normas de cada uno de los flujos de residuos (así, por ejemplo, los relativos a los envases y residuos de envases: cfr. art. 4,2 del RD 1005/2022; o los señalados para los depósitos en vertedero).
- Integración de las medidas necesarias para el cumplimiento de las exigencias de la Ley en materia de recogida separada de los biorresiduos (cfr. art. 28 LRSCEC)
- Respeto de los requisitos de la normativa relativa al depósito de residuos en vertedero (que en 2035 no puede superar el 10% del peso total) y, en su caso, la aportación de la incineración (con o sin valoración energética).
- Respeto de las medidas establecidas en el Título V (sobre reducción del consumo de determinados productos de plástico de un sólo uso), con el propósito de evitar la basura dispersa y aplicar la normativa sobre protección de las aguas y del medio marino.

- Finalmente, para garantizar la coherencia entre las políticas de economía circular y cambio climático, los programas locales de gestión de residuos “promoverán aquellas medidas que incidan de forma significativa en la reducción de los gases de efecto invernadero” (cfr. art. 15, 4 LRSCEC).

Al igual que los programas de prevención, los programas locales de gestión se evaluarán y revisarán, al menos, cada seis años. Aunque nada establece la LRSC al respecto, cabría aplicar los mismos criterios para revisión que contemplamos en el caso de los programas de prevención.

#### **4. Referencias a buenas prácticas**

A pesar de que la aprobación de planes de gestión y/o prevención no ha alcanzado los resultados deseados y esperados tras la aprobación de la LRSCEC, podemos hacer referencia a algunos de ellos vigentes en la actualidad.

En el año 2021, el Ayuntamiento de Burgos (173.483 habitantes<sup>12</sup>) aprobó su Plan de Prevención y Gestión de Residuos Municipales 2021-2026. Se hizo como herramienta de planificación estratégica con el fin de alcanzar los objetivos de prevención establecidos por la normativa, estableciendo una hoja de ruta en la materia. El plan tiene una doble vertiente: cuantitativa, en cuanto a la cantidad de residuos generados; y cualitativa, en cuanto a la reducción de las características nocivas de los residuos. Su elemento estratégico fundamental, en relación con la gestión, es aplicar de manera efectiva el principio de jerarquía, favoreciendo la prevención (reducción), la preparación para la reutilización y el reciclaje de los residuos, incluso la valorización energética antes del vertido o eliminación.

Sus líneas fundamentales son:

- La prevención de la generación de residuos dentro de las competenciales locales.

---

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística, 2022.

- La mejora cualitativa y cuantitativa de los residuos preparados para el reciclaje, mejorando las recogidas y realizando recogidas separativas de fracciones reciclables.
- La reducción de los residuos gestionados mediante vertidos, orientando los tratamientos de residuos no aptos para el reciclado a otro tipo de valoración.

La Administración local realiza un seguimiento de las medidas implantadas y de los objetivos alcanzados anualmente, a través de indicadores que figuran en el propio plan, publicando en la web municipal los resultados. Transcurridos 6 años desde la aprobación del plan, se hará una revisión global del mismo.

También el Ayuntamiento de Sabadell (217.958 habitantes<sup>13</sup>) cuenta con un plan de prevención de residuos municipales, cuya vigencia finaliza en 2024. Este plan, aprobado en 2019, tiene como aspiraciones: reducir la generación de residuos, impulsando la prevención y la reutilización como ejes prioritarios; potenciar la visión de los residuos como recursos; mejorar la transparencia y efectividad de los recursos aportados a la gestión y prevención de residuos; contribuir a la lucha contra el cambio climático y otros impactos asociados a la generación de residuos y al uso de recursos.

Las acciones que prevé se clasifican en 4 tipos:

- Acciones para una producción ecorresponsible, regulando actuaciones llevadas a cabo por parte de comercios y empresas.
- Acciones a favor de una compra responsable, implicando y sensibilizando a los consumidores sobre la importancia de un consumo desmaterializado y de productos con larga vida útil.
- Acciones de promoción del uso responsable de productos, informando a los consumidores sobre productos reutilizables, acciones a favor de la reparación, tiendas y centros de segunda mano, etc.
- Acciones para evitar que los residuos ya generados se incorporen a los circuitos de recogidas, a través de prácticas como la segunda vida o el compostaje doméstico.

---

<sup>13</sup> Instituto de Estadística de Cataluña, 2023.

En cuanto a medidas concretas implementadas en el Plan, se puede destacar el sistema de recogida puerta a puerta, tanto de residuos comerciales como domiciliarios, la elaboración de una ordenanza de servicio de recogida de basuras, la sustitución progresiva de los vehículos de recogida por vehículos eléctricos o de bajas emisiones, la implementación de sistemas de pago por generación, y las campañas de sensibilización para los ciudadanos del municipio.

Además, para lograr una planificación correcta, se establece también un diagnóstico de la situación actual de la recogida y gestión de residuos, analizando sus puntos fuertes y débiles, así como la caracterización en peso del contenido de una bolsa tipo. Por otro lado, se diferencian los sujetos generadores de residuos dentro del municipio (domicilios, comercios, equipamientos y servicios, eventos y polígonos industriales).

Se incluye igualmente una previsión de actuaciones globales de seguimiento y participación, monitorizando el correcto avance de las actuaciones planificadas, lo que permite flexibilidad y dinamismo, incorporando los cambios necesarios conforme a la evolución normativa, las nuevas tecnologías o los resultados obtenidos.

Del mismo modo, existen municipios que han adoptado planes tras la aprobación de la LRSCEC, es el caso, por ejemplo, de Martorell y de Olesa de Montserrat (Cataluña), que cuentan con un plan de prevención de residuos para el periodo 2023-2030. También lo han hecho algunas mancomunidades, como la Mancomunidad Ribera Alta de Navarra, que dispone de un programa de gestión de residuos con vigencia 2023 – 2028.

Es importante resaltar asimismo la labor realizada por la Junta de Andalucía que, en abril de 2023, aprobó la “Guía de apoyo a la planificación local en materia de Economía Circular. Prevención y gestión de residuos municipales”. Este documento describe de una forma pormenorizada cómo elaborar un plan local en materia de prevención y gestión de residuos para los municipios. Con ello se busca ser una guía de apoyo para que las entidades locales puedan elaborar sus planes, dirigiéndose fundamentalmente a los técnicos de medio ambiente, así como al resto de personal técnico de las entidades locales que deberán hacerse cargo de esta tarea. Esta guía se ha aprobado para dar

cumplimiento a las previsiones del Plan Integral de Residuos de Andalucía (PIRec2030), buscando agilizar el cambio de modelo en la gestión de residuos, con el objetivo de dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la normativa vigente.

El objetivo de la guía es que los municipios puedan ir siguiéndola paso a paso para alcanzar las metas establecidas. Por lo tanto, puede ser un buen elemento de apoyo para que otros municipios puedan elaborar sus planes, así como, por supuesto, para que otras Comunidades Autónomas sigan su estela y elaboren sus propias guías para los municipios de su territorio.

Este documento se divide en cuatro grandes apartados:

- El primer apartado recoge una introducción, ofreciendo una aproximación al contexto teórico, marco legal normativo, objetivos y punto de partida competencial en materia de prevención y gestión de residuos en la entidad local.
- El segundo apartado se dedica al diagnóstico, explicando cómo realizan un análisis descriptivo pormenorizado de la situación actual en materia de prevención y gestión de residuos mediante la recopilación, interpretación y tratamiento de información cuantitativa y cualitativa.
- El tercer apartado está destinado a la planificación, en el que, a partir de las conclusiones extraídas en el diagnóstico, las entidades locales podrán elaborar los programas de actuación, concretados en medidas o actuaciones cuantificables mediante indicadores.
- El cuarto y último apartado está dedicado a la evaluación, en el que se expone la aplicación de los indicadores para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos perseguidos por las medidas planteadas.

Además de estos cuatro bloques, el documento se completa con anexos con dos tipos de fichas-resumen:

- Fichas explicativas: en ellas que profundiza y ejemplifican diversos procedimientos de cálculo y tratamiento de datos, con indicación de fuentes de los mismos.

- Fichas de ejemplos de medidas del programa de prevención, plan de gestión, y programa de comunicación-concienciación, siguiendo un formato propuesto.

Para poder realizar una planificación eficiente es necesario llevar a cabo un diagnóstico o análisis previo, ya que conocer la situación de partida es primordial para poder plantear cambios que consigan mejoras. En el ámbito de los residuos, este diagnóstico es especialmente relevante por que servirá para identificar los flujos prioritarios de actuación, las carencias del sistema (técnicas, organizativas o financieras) y la concreción de qué recursos se deben dedicar para mejorar la consecución de los objetivos.

El diagnóstico se deberá hacer teniendo en cuenta las características de la entidad local.

Para ello se describirán sus características geográficas, urbanísticas, climáticas, demográficas y socioeconómicas, tales como: ubicación de la entidad local y distancia a municipios cercanos, plantas de transferencia o de tratamiento de residuos; número de bloques de pisos de más de tres alturas (por ser este el umbral a partir del que un modelo de recogida puerta a puerta es más difícil); anchura de las vías públicas, localización del casco histórico, accesibilidad de los vehículos de recogida, etc.; temperatura media anual o máximas estivales (ya que puede aumentar el número de recogidas semanales de los biorresiduos para evitar olores molestos); número de habitantes residentes; si se trata de un municipio turístico, puesto que entonces habrá de tenerse en cuenta los picos poblacionales estivales; actividades económicas predominantes que inciden en la generación de residuos (sector agrícola, sector servicios, hostelería, etc.).

También deberá analizarse la situación actual de la entidad local en la gestión de residuos, tanto en términos cuantitativos, como financieros y organizativos. En este análisis se deberán exponer lo más detalladamente posible cuáles son los generadores o fuentes de residuos, la modalidad de recogida, los flujos de los residuos y las cantidades de los mismos, y, por último, los costes del servicio.

Tras la descripción del estado de la prevención y gestión de los residuos en la entidad local, se valorará si la gestión es satisfactoria o si se deben introducir cambios. Para poder realizar esta autoevaluación puede utilizarse, por ejemplo, un cuestionario similar a este:

1. ¿Cumplen las medidas de prevención y el modelo de gestión de residuos con los objetivos legales en materia de reducción de residuos, aumento del reciclaje y reducción del vertido?
2. ¿Tiene en cuenta la entidad local los impactos que en el medio ambiente y la salud general el actual modelo de gestión de residuos?
3. Posibles cambios estratégicos para: alcanzar los objetivos legales; evaluar y mitigar los impactos ambientales; mejorar la capacidad de gestión.
4. ¿Es uno de los cambios estratégicos la elección de un nuevo modelo de gestión? Este cambio puede tener consecuencias en el modelo de recogida, la fiscalidad y la normativa local en materia de residuos.

Una vez obtenido el diagnóstico, se llevará a cabo el diseño y redacción de la planificación. Las medidas de prevención y de gestión deberán diferenciarse claramente, por lo que puede ser oportuno contar con un programa de prevención y con un plan de gestión. No obstante, a pesar de la diferenciación entre ambos programas, existen unas etapas comunes a tener en cuenta en la elaboración de la prevención y la gestión: alcance de la planificación; participación ciudadana, selección del modelo de recogida entre los modelos analizados; definición de los objetivos; definición de los indicadores; y, por último, la definición de un modelo organizativo de las medidas.

Para elaborar los programas se elegirán las medidas más convenientes para alcanzar los objetivos planteados y su organización o sistematización.

Por último, las medidas que compongan la planificación deberán implantarse mediante los instrumentos que permitan su articulación. Las medidas de prevención y gestión deben poder ser diferenciadas con claridad, aplicando a cada una de ellas los siguientes instrumentos:

- Instrumentos normativos o regulatorios: Deben diseñarse de modo que sirvan de incentivo a un cambio de conductas de los participantes en la generación y gestión de residuos, mediante el establecimiento de prohibiciones y regulaciones (se podrá llevar a cabo a través de ordenanzas municipales, contratos de servicio de recogida y transporte de residuos, contratación pública ecológica).
- Instrumentos técnicos: Su objetivo debe ser la mejora de la prevención y gestión de residuos realizando cambios en las condiciones en que se desarrollan las fases que las componen, teniendo en cuenta competencias, medios y capacidad de influencia local. Puede ser, por ejemplo, el cambio en el modelo de recogida, la distribución de compostadoras entre vecinos con jardín, el estudio de la ubicación de los contenedores o la construcción de un punto limpio fijo.
- Instrumentos económicos o financieros: Su fin debe ser cambiar los hábitos de los agentes implicados mediante medidas fiscales, subvenciones o fianzas que graven, bonifiquen o compensen las conductas. Como ejemplo tendríamos: las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias asociadas a la gestión de residuos, exenciones o bonificaciones vinculadas a donaciones de alimentos, etc. También se incluyen en estos instrumentos, las vías de financiación de las medidas, como medios propios de las entidades locales o financiación supramunicipal.
- Instrumentos de concienciación, sensibilización y comunicación: Se trata de realizar campañas teniendo en cuenta cuál será su público objetivo, los restos propuestos, los medios de comunicación escogidos (internet, reuniones presenciales, televisión, radio...), el esquema de comunicación (su duración, calendario, etc.), presupuesto, medición del impacto, evaluación y ajustes. El objetivo de estas campañas no debe ser solo informar, sino que deben perseguir la generación o impulso de verdaderos cambios de hábito.
- Instrumentos de concertación: Son herramientas que buscan la participación en acuerdos voluntarios, convenios, de los agentes locales

involucrados: Administración pública, ciudadanía, ONG, comedores sociales, empresas, comunidad educativa local, etc.

### III. CONCLUSIONES

De análisis del marco jurídico normativo previsto en la LRSCEC -que transpone la nueva regulación de la Unión Europea sobre economía circular (de sus Planes de Acción de 2015 y de 2020, y de su “paquete legislativo” de 2018)- se derivan novedosas e importantes obligaciones para los entes locales en materia de residuos, tanto en lo que se refiere a la prevención como a la propia gestión de los residuos. Sobre la planificación local de los residuos, lo que hasta la aprobación de la LRSC era una mera facultad de las entidades locales, con independencia de su tamaño -y, en la práctica era prácticamente inexistente-, a partir de ahora pasa a constituir una obligación, en cuanto a su gestión, para los municipios de más de 5.000 habitantes (cfr. art. 12,5, b) LRSCEC). Y, sin embargo, en cuanto a los programas de prevención de residuos, éstos serán potestativos para todas las entidades locales. Quizá ha faltado en el legislador estatal, a la hora de transponer la normativa europea, una mayor ambición y un déficit de comprensión en la nueva jerarquía de los residuos y de su nuevo orden de prioridades (cfr. art. 8 LRSC); y, desde luego, no se ha valorado suficientemente, a nuestro juicio, la gran importancia de los instrumentos de planificación de los residuos para conseguir las ambiciosas metas que se propone la Unión Europea.

En todo caso, tanto por lo que se refiere a los nuevos programas locales de prevención como a los de gestión de residuos municipales que, en su caso, habrán/podrán promover las entidades locales, la LRSCEC establece un régimen jurídico sobre sus contenidos obligatorios, los objetivos que deben lograrse con los mismos, la metodología que han de seguir para su aprobación y su posterior evaluación y revisión, así como los requisitos específicos que han de respetarse en cada supuesto. No obstante, en la referida regulación se echa en falta una mayor densidad normativa y, en particular, por lo que se refiere tanto a sus normas procedimentales y de contenidos mínimos, como al grado de vinculatoriedad que deben tener los respectivos programas de prevención y gestión de los residuos que se aprueben.

Los programas locales de prevención y gestión de residuos han de aprobarse “de conformidad con los planes autonómicos y estatales” (cfr. art. 12,5, b) LRSC, pero todavía no se han actualizado los planes del Estado (siguen vigentes el “programa estatal de prevención de residuos, 2014-2020” y el “plan estatal marco de gestión de residuos, 2016-2022”, aunque ya se ha publicado la “versión inicial del plan estatal marco de gestión de residuos (PEMAR) 2023-2025”) y, sobre las Comunidades Autónomas, son hasta el momento muy pocas las que han aprobados planes actualizados al nuevo marco europeo de economía circular (por ejemplo, el “plan de residuos de Navarra, 2017-2027, o el reciente “plan sectorial de gestión de residuos municipales de Galicia 2030”, aprobado en agosto de 2024 y con una vigencia hasta el año 2030).

Tampoco es alentador el panorama actual en relación con la aprobación de programas de gestión y/o prevención por parte de las entidades locales. Hasta la fecha, la realidad nos muestra un incumplimiento generalizado de la obligación de aprobación de planes de gestión de residuos por parte de los municipios obligados a ello, es decir, aquellos que cuentan con más de 5000 habitantes de derecho. La escasa tradición en cuanto a planificación, sumado a los recursos limitados, hace difícil conseguir que esta obligación se logre a corto/medio plazo. Ello hace conveniente el establecimiento de una herramienta de apoyo y orientación, ya sea a nivel autonómico o provincial, que pueda suplir las carencias que muestran las entidades locales. Esta herramienta podría ser útil también para las entidades locales no obligadas, pudiendo ser un incentivo para que estas también aprueben sus planes de gestión. Incluso podría ser un aliciente para que los municipios desarrollen planes de prevención. De este modo se obtendría una calidad y coherencia mayor en la planificación.

Como señalan, Pernas García y Sánchez González<sup>14</sup>, en la aplicación del nuevo modelo normativo, previsto en la LRSC para la planificación local de los residuos -de su prevención y gestión-, es preciso promover instrumentos que se caractericen por su visión “estratégica” (que tengan en cuenta el completo

---

<sup>14</sup> J. José Pernas García y Jennifer Sánchez González, “Hacia una gestión local estratégica de los residuos municipales: los programas locales de prevención y gestión y su interrelación con los instrumentos jurídicos de la Ley 7/2022”, Cuadernos de Derecho Local, pp. 75-127, 2024.

marco de la nueva economía circular y la jerarquía de los residuos), que sea “eficiente” (mediante la utilización de los correspondientes instrumentos económicos y fiscales apropiados), “corresponsable” (para que cada actor internalice los costes en atención a su respectiva responsabilidad y comportamiento, por ejemplo, a través del sistema de pago por generación”, “profesionalizado” (promoviendo estructuras organizativas y medios personales con suficiente conocimiento y capacidad técnica y de control), basada “en el control y los incentivos” (mediante el control de la ejecución de los contratos públicos implicados en la gestión de los residuos y sobre los agentes que intervienen a lo largo de la “cadena de valor”) y, finalmente, “transparente” (a través de un modelo de mejora continua partiendo sobre la base de los datos sobre los residuos y de los costes generados e ingresos obtenidos).

En todo caso, el cumplimiento de los ambiciosos objetivos fijados por los programas de acción y la normativa de la Unión Europea no será posible sin una mayor implicación de las entidades locales y el cumplimiento de las obligaciones que, para tal fin, le impone la LRSCEC y los futuros planes estatales y autonómicos de residuos. Y para lograr estos objetivos, no hay mas remedio que llevar a cabo una planificación local estratégica de los residuos y de su prevención, realista pero dinamizadora e innovadora, frente a la inercia del pasado en que ha brillado por su ausencia.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

Del estudio sobre el régimen jurídico vigente de la planificación local relativa a los residuos municipales y teniendo en cuenta la novedad del nuevo marco normativo y su escaso recorrido hasta el momento presente, cabrían formularse las siguientes recomendaciones:

1ª.- En cuanto a la naturaleza jurídica de los programas de gestión de residuos, deberían aprobarse a través de ordenanzas locales que les proporcionaran una mayor fuerza vinculante y, además para permitir su control judicial efectivo. La aprobación de meros programas meramente indicativos, mediante simples acuerdos de las diferentes entidades locales, harían un flaco servicio al cumplimiento efectivo de los importantes objetivos que la planificación local de residuos está llamada a servir. No hay que olvidar que el escalón municipal es

de gran trascendencia para la aplicación real de la política de economía circular.

2ª.- Para el desarrollo de los programas de prevención y gestión de residuos es imprescindible dar apoyo a las entidades locales por parte de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. La preparación de dichos programas requiere de una alta capacitación por parte de los operadores municipales y un conocimiento técnico elevado del que suelen carecer el personal de las entidades locales. La promoción de "guías de apoyo" -como la "Guía de apoyo a la planificación local en materia de Economía Circular", promovida por la Junta de Andalucía en 2023- es una buena idea en esta dirección, como también la generación de todo tipo de herramientas o desarrollo de plataformas web de intercambio de buenas prácticas.

3ª.- La actuación de las entidades supramunicipales como las Diputaciones provinciales y las mancomunidades de municipios o los consorcios locales, con algún tipo de responsabilidad sobre la gestión de los residuos, son el marco institucional idóneo para desarrollar procesos de programación conjunta más eficientes y coherentes.

4ª.- Más allá de la aprobación de programas de prevención y de gestión de residuos municipales -o de los "programas integrales" que comprende ambos tipos- es preciso tener en cuenta la perspectiva más amplia y estratégica que se deriva del "ecosistema jurídico-político" actual de la economía circular. En efecto, deben tenerse en cuenta la amplia panoplia de instrumentos que se recogen en la "caja de herramientas" descrita por la normativa (en la propia LRSC y en sus Anexos): instrumentos de planificación, medidas económicas y fiscales, ordenación de actividades, fomento, información y sensibilización ciudadanas, contratación pública estratégica, etc. Todas ellas aplicadas teniendo en cuenta las características de cada entidad local y sobre la base de estudios de calidad en cuanto a la información y los datos, cuantitativos y cualitativos, disponibles.

5ª.- Las entidades locales deberán empezar a observar las políticas de economía circular como políticas económicas, tal y como hace la UE, dejando a

un lado la perspectiva única de política ambiental de carácter secundario que, hasta la fecha, viene caracterizando a las políticas de residuos municipales.

6ª.- Desde la perspectiva presupuestaria, es necesario que las entidades locales realicen previsiones presupuestarias en los programas municipales acompañadas de la integración de partidas específicas y propias para la ejecución de proyectos y medidas del programa en los presupuestos municipales.

7ª.- Todas las medidas o acciones que compongan la planificación deben implementarse mediante herramientas o instrumentos que permitan su articulación. Las medidas de prevención y gestión deben diferenciarse claramente, aplicando en cada una de ellas instrumentos que sean necesarios (normativos, técnicos, financieros, de concienciación, sensibilización y comunicación, o de concertación).

## V. BIBLIOGRAFÍA

Palomar Olmeda, A. y Sánchez Arroyo, D. (2023): "Instrumentos de la política de residuos". En A. Palomar Olmeda y A. Descalzo González (dirs.). *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Thomson-Reuters-Aranzadi, pp. 113-141

Pernas García, J. J. y Sánchez González, J. (eds.) (2022), *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XXI). Zaragoza: Gobierno de Aragón.

Pernas García, J. J. y Sánchez González, J. (2024): "Hacia una gestión estratégica de los residuos municipales: los programas locales de prevención y gestión y su interrelación con los instrumentos jurídicos de la Ley 7/2022", *Cuadernos de Derecho Local*, 65, pp. 75-127

Ruiz de Apodaca Espinosa, Á. (2015): La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 31, 221-264.

Sánchez González, J., Pernas García, J. J. y Sobrino García, I. (2024): "Planes de gestión y prevención de residuos". *Informe sobre el cumplimiento de la*

*obligación y posibilidad de su adopción por parte de las entidades locales de más de 5000 habitantes, de acuerdo con la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC).* Disponible en [www.circularlocal.com](http://www.circularlocal.com)

Sanz Larruga, F. J. (2022): "Comentario al Título I de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular: instrumentos de la política de residuos". En J. J. Pernas García y J. Sánchez González (dirs.). *Estudio sistemático sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública), XXI, pp. 139-180.

Sobrino García, I. (2024), "European waste management regulations in Spanish local administrations: Compliance assessment and integration Frontiers", *Sustainable Development*, vol. 32 (6), pp. 1 – 13