El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular

René Javier Santamaría Arinas

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja[1]

1. Consideraciones previas

1.1. Rasgos generales del derecho de los residuos

1.2. Principales factores que impulsan su evolución

1.3. Marco competencial

2. Sobre el alcance de los títulos de intervención local en materia de residuos

2.1. La visión lineal de la LBRL de 1985

2.2. Desconcierto y crítica de la LRSAL

2.3. La clarificación del panorama por el Tribunal Constitucional

2.4. El alcance de la materia

2.5. La determinación sectorial de las competencias

2.6. Los servicios públicos esenciales

2.7. Los servicios públicos obligatorios

2.8. Las potestades reguladoras y ejecutivas

2.9. La proyección de todo ello en el nuevo escenario circular

2.10. Retos inmediatos: la ordenación de la recogida como factor decisivo

3. Reflexión final

1. Este trabajo se ha elaborado al amparo del Proyecto de investigación APPI16/11 "Repensando el Derecho Administrativo (II): entre la innovación y la tradición. Perspectiva sectorial", financiado con cargo al Plan Propio de apoyo a la Investigación de la Universidad de La Rioja.

Resumen

Este trabajo tiene por objeto contribuir a la reflexión sobre el papel que juegan las Administraciones locales –y, en particular, los municipios– en la consecución de los ambiciosos objetivos señalados por la política europea de residuos y recursos. Para facilitar su comprensión se ha considerado indispensable presentar con carácter previo, bien que de forma muy sintética, los principales factores que influyen en la evolución del derecho del sector. Pero, sin poder profundizar aquí en sus innumerables derivaciones, lo que se pretende es aportar un conjunto de impresiones que permitirían replantear adecuadamente el todavía necesario debate sobre el alcance de los títulos que, conforme a la legislación de régimen local en conexión con la legislación sectorial, habilitan a los municipios para intervenir en la materia. El resultado de este replanteamiento –que tiene, por supuesto, en cuenta la reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre la (en gran medida, fallida) reforma local de 2013– se contrasta, finalmente, con los nuevos retos que se anuncian en la transición hacia la "economía circular" europea y que parecen conducir a un dilema más político que jurídico.

Palabras clave: *economía circular; municipios; residuos y recursos; reducción; recogida; reutilización; reciclado*.

Local law before the challenges of circular economy

Abstract

This article analyzes the role of local administrations –particularly municipalities– in achieving the ambitious objectives of the European policy on waste and resources. To facilitate this analysis, first the article briefly presents the main factors which impact on the evolution of the legislation in this field. The article pretends to discuss some ideas which would allow the reconsideration of the powers and competences of municipalities in this field. The result of this reassessment, which takes into account the recent doctrine of the Spanish Constitutional Court on the (to a great extent, failed) local reform of 2013, is contrasted with the new challenges that the transition to the European "circular economy" entailed, new challenges which imply more political than legal dilemmas.

Keywords: circular economy; municipalities; waste and resources; reduction; collection; reuse; recycling.

1
Consideraciones previas

1.1
Rasgos generales del derecho de los residuos

El sector normativo de los residuos hunde sus raíces en la legislación sanitaria del siglo XIX, que había de completar su largo tránsito desde el liberalismo hasta el incipiente intervencionismo público del Estado social, sin más acompañamiento que el que encontró para su aplicación en las reformas del régimen local acaecidas en 1924 y 1955[2]. A partir de 1975, en cambio, confluyen una serie de factores internos y externos que, ya en el contexto del emergente derecho ambiental, provocan en él una transformación progresiva y aparentemente interminable. Ciertamente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), actualizó las referencias preexistentes a los títulos de intervención municipal en la materia para adaptarlas al nuevo contexto constitucional. Pero desde 1986 esos movimientos siguen las pautas marcadas por la estrategia (comunitaria) europea en materia de residuos; unas pautas cada vez más ambiciosas que, tras sucesivas revisiones, se enfrentan a problemas prácticos de todo tipo (políticos, económicos, sociológicos, tecnológicos, etc.) y, por supuesto, también jurídicos.

En efecto, el derecho también tiene sus limitaciones y desde ese momento se ve obligado a afrontar dificultades conceptuales e institucionales que se condicionan recíprocamente y acaban convirtiéndose en retos estructurales. Para tratar de superarlos se edifica un sector normativo que acaba siendo verdaderamente complejo, ramificado y en constante revisión. En la actualidad, el "sistema" se vertebra en torno a una norma central [la Directiva 2008/98, de 19 de noviembre, sobre los residuos (DR), a escala europea, y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC),

2. Sobre aquellos antecedentes y su evolución hasta el final del milenio, R. J. Santamaría Arinas, *Administración local y gestión de residuos. Tendencias actuales de un servicio público reservado*, Cedecs, Barcelona, 2000.

a escala estatal][3] con la que se vinculan las correspondientes disposiciones específicas (para determinadas categorías de residuos; aspecto material) y complementarias (para determinadas operaciones de las que son susceptibles los residuos; aspecto funcional).

Por otra parte, hay que reconocer que la aplicación de este conjunto normativo viene suscitando una intensa conflictividad que parece agudizarse a medida que pasa el tiempo. Muestra de ello es la cantidad de sentencias dictadas en los últimos años al respecto tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como por los órganos judiciales internos y, en particular, por el Tribunal Constitucional (TC) y por el Tribunal Supremo (TS). Un repaso de estos pronunciamientos permite apreciar no solo sus voluminosas proporciones, sino también la amplia variedad de problemas jurídicos que se están viendo obligados a abordar. Baste, pues, resaltar en este momento la importancia que en esta materia adquiere la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, al precisar, mediante cuestiones prejudiciales, la interpretación que conviene a las abundantes normas comunitarias del sector, y al constatar, en la resolución de muy frecuentes recursos de incumplimiento, el deficiente grado de su aplicación por los Estados miembros[4].

De toda esta larga evolución se quiere destacar ahora que los residuos han dejado de percibirse como un problema de escala local, y de manifestaciones coyunturales, para convertirse en un desafío de escala global y de carácter estructural. Que el desafío es global lo prueban las menciones que dispensa a los residuos la Declaración de la Asamblea General de la ONU adoptada en Río de Janeiro el 27 de julio de 2012 (Río+20); un documento

3. Por todos, E. Blasco Hedo (coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados,* CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2013, y F. García-Moreno (dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 229-378.

4. De las catorce sentencias del TJUE referidas directamente al Reino de España, solo dos le han permitido establecer doctrina de alcance general (sobre la no consideración del estiércol como residuo y sobre la exclusión parcial de los cadáveres de animales; SSTJ de 8 de septiembre de 2005). El resto son condenas por incumplimiento de diferentes directivas (envases, STJ de 10 de diciembre de 1991; marco, STJ de 5 de junio de 1997; pilas, STJ de 28 de mayo de 1998; incineración, STJ de 11 de julio de 2002; PCB, STJ de 3 de octubre de 2002, y buques, STJ de 11 de diciembre de 2008), pero, sobre todo, de obligaciones derivadas de la Directiva de vertederos: SSTJ de 12 de junio de 2003, de 27 de mayo de 2004, de 28 de abril de 2005, de 24 de mayo de 2007 y de 25 de febrero de 2016. En la más reciente STJ de 15 de marzo de 2017 se aprecia incumplimiento por el Reino de España de la Directiva marco por la situación de decenas de vertederos.

de ámbito universal que solemnemente proclama lo siguiente: "[A]poyamos la gestión de los desechos mediante la aplicación del concepto de las 3 erres (reducción, reutilización y reciclado)"[5]. Que sea, además, estructural quiere decir que el origen del conjunto de los retos planteados por los residuos a partir del último tercio del siglo XX radica en el propio modelo de producción y consumo imperante en la denominada "sociedad del despilfarro". Así se reconoce cuando la Directiva 2008/98 asume el "objetivo" de "transformar la UE en una sociedad del reciclado que evita la generación de residuos y utiliza los residuos como un recurso". Sentaba así las bases de lo que documentos posteriores, como el (séptimo) Programa general de medio ambiente, aprobado en 2013, habían de denominar "economía circular", entendiendo por tal aquella en la cual "el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos"[6]. Las concreciones ulteriores de la transición hacia el "cambio sistémico" que comporta la economía circular darían lugar a un "paquete revisado" de medidas presentado a finales de 2015, que incluye propuestas de modificación normativa que en estos momentos se encuentran en discusión[7].

1.2
Principales factores que impulsan su evolución

Durante todos esos años se han ido consolidando una serie de principios específicos que, junto con los comunes de toda la política ambiental, inspiran la estrategia (comunitaria) europea de lucha contra los residuos[8]. Son principios como los de vocación homogeneizadora, sostenibilidad, autosuficiencia y proximidad, contaminador-pagador o diversificación de instrumentos, pero entre los que destaca el principio de jerarquía de opciones, que da

5. Apartado V.a) 135. Pueden verse también, con consideraciones más extensas al respecto, los apartados 213-223 de esa misma Declaración. En línea con ello, el ODS 12 invita a los países a reducir sustancialmente la producción de residuos antes de 2030, mediante la prevención, reducción, reciclado y reutilización.

6. N. de Sadeleer, *Droit des déchets de l'UE: de l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bruselas, 2016.

7. Analiza críticamente su contenido R. J. Santamaría Arinas, "Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular", *Ambienta*, 117, 2016, pp. 36-45.

8. J. F. Alenza García, "Los principios de la política de residuos", *RADA*, 23, 2012, pp. 215-258.

preferencia a la prevención frente a la gestión y, dentro de esta última, a la valorización frente a la eliminación[9]. Naturalmente, la permanente actualización de las exigencias de estos principios ha afectado al contenido de la regulación, que desde hace años no se ciñe exclusivamente al ámbito de la gestión. De hecho, una atenta sistematización de los problemas abordados permite observar que en ese ámbito prestacional se distinguen finalmente tres planos diferenciados, que son el del estatuto jurídico del gestor (quién puede gestionar residuos), el del régimen jurídico de cada una de las posibles operaciones de gestión (qué puede o debe hacer con ellos) y el de los requisitos territoriales y ambientales de las instalaciones de gestión (dónde puede o debe operar). Pero, sobre todo, con el tiempo se han ido añadiendo previsiones en el frente de la prevención. El principio de prevención ambiental implica evitar al máximo la generación de residuos, y exige, en consecuencia, actuaciones encaminadas hacia la producción limpia, para lo cual no solo se contemplan técnicas voluntarias de mercado, sino también técnicas coactivas de intervención pública. A su vez, ha ido ganando protagonismo el papel de la planificación, que inicialmente se proyectaba solo sobre la gestión, pero que hoy también ha de integrar necesariamente programas de prevención[10].

Sin posibilidad de entrar aquí en mayores pormenores, sí conviene llamar la atención sobre el protagonismo que en este sector adquieren los problemas conceptuales. Con esto se hace referencia a las dificultades para acomodar en derecho una auténtica avalancha de tecnicismos que arranca con el propio concepto de residuo[11]. En realidad, en un contexto caracterizado por la vocación armonizadora, los problemas terminológicos afectan también, por supuesto, a la clasificación de los residuos y a la caracterización de cada una de las tipologías resultantes. Pero pueden llegar a ser interminables, como demuestra la proliferación de definiciones legales de nociones vinculadas con la "prevención" ("productor", "poseedor", etc.) y,

9. Desde 2008, el artículo 4.1 DR aporta mayor precisión, pues distingue cinco niveles que, por orden de prioridad, son los siguientes: 1.º prevención; 2.º preparación para la reutilización; 3.º reciclado; 4.º otro tipo de valorización; y 5.º eliminación.

10. La sistematización aquí evocada se desarrolla con amplitud en R. J. Santamaría Arinas, *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Monografías de la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 11, 2007, y se actualiza por el mismo autor en I. Lasagabaster (dir.), *Derecho ambiental. Parte Especial II*, LETE, Bilbao, 2010, pp. 521-522.

11. Para una reflexión al respecto puede verse R. J. Santamaría Arinas, "La intervención administrativa en el uso industrial de subproductos y materias primas secundarias", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, 22, 2011.

sobre todo, con la "gestión". Esta engloba, claro está, la "recogida", su variante de "recogida separada", el "traslado" y el "tratamiento", que, a su vez, incluye la "valorización" y la "eliminación". Por lo demás, son varias las modalidades de valorización (Anexo II LRSC) que han merecido una específica definición legal en la normativa básica estatal: "reutilización" (que no es gestión), "preparación para la reutilización", "reciclado" (que incluye la "transformación del material orgánico", pero no "la valorización energética ni la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles o para operaciones de relleno"), "regeneración" de aceites usados, etc. Con todo, su distinción, que es decisiva, frente a operaciones de "eliminación" (Anexo I LRSC) no es tan fácil como aparenta, pues requiere esfuerzos adicionales en casos como la "valorización energética"[12] o el "relleno"[13].

12. La eliminación se define ahora como "cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía". Así reza el artículo 3.19 DR, que, como venía siendo habitual, también remite al correspondiente Anexo I. Y así se recoge también en el artículo 3.v) LRSC, que, a su vez, remite a la "lista no exhaustiva de operaciones de eliminación" que figura en el Anexo I LRSC. En dichos anexos se ofrece una fórmula matemática para calcular la "eficiencia energética" de las instalaciones de incineración de residuos sólidos urbanos. Cuando los resultados de aplicar dicha fórmula superen determinados umbrales, se estará ante un supuesto de valorización. Cuando queden por debajo, será eliminación (Nota R1 del Anexo II DR, cuya redacción se transcribe literalmente en el Anexo II LRSC). Dicha "Nota" fue modificada por la Directiva 2015/1127 para añadir que "el valor de la fórmula de eficiencia energética se multiplicará por el factor de corrección climático (CCF)" conforme a los cálculos que allí se indican. Para la incorporación de esta adición en España se ha modificado la LRSC mediante Orden AAA/699/2016, de 9 de mayo, por la que se modifica la operación R1 del anexo II de la LRSC. El procedimiento administrativo a seguir para determinar la eficacia energética de estas instalaciones lo establece el artículo 40 del Real Decreto 815/2013.

13. Como puede comprobarse en la STJUE (Sala Cuarta) de 28 de julio de 2016 (asunto C-147/15) por la que se resuelve la cuestión prejudicial planteada por Italia en relación con la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE. "El relleno de huecos mineros con otros residuos diferentes de la actividad extractiva" –dice– "puede ser considerada como operación de valorización siempre y cuando sean adecuados tales residuos y se pretenda un fin útil además del ahorro de recursos". En España, puede verse la reciente Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquellas en las que se generaron.

1.3
Marco competencial

Con esta técnica de las definiciones se ha impuesto una jerga que abusa de especificaciones materiales y funcionales, pero la precisión semántica dista mucho de haberse alcanzado en conceptos clave[14]. De hecho, la proliferación de tecnicismos aboca a una ramificación laberíntica que en no pocas ocasiones amenaza con romper la unidad del régimen jurídico, tan laboriosamente buscada durante años. Además, la ortodoxia terminológica pretendida acaba, paradójicamente, complicando la asignación de tareas entre los diferentes niveles institucionales implicados en la renovación, en la incorporación y en la ejecución de los cambios normativos señalados. Por esto se dice que los endiablados problemas conceptuales del sector y los problemas competenciales se condicionan recíprocamente.

En cuanto a estos últimos, y en el marco general de la política ambiental [artículo 4.2.e) TFUE], se parte aquí de tres bases jurídicas distintas (artículos 192.1, 192.2 y 114 TFUE) que, por una parte, condicionan el grado de intervención del Consejo y del Parlamento en la elaboración de normas, y que, por otra, vinculan de diferente modo a los Estados miembros (las dos primeras permiten medidas nacionales de mayor protección, mientras que la tercera restringe esta posibilidad frente a disposiciones europeas de armonización). Ya a escala interna, al Estado le corresponde sin duda dictar la legislación básica en materia de protección del ambiente (artículo 149.1.23 CE), pero también viene invocando otros títulos competenciales más o menos concurrentes. Así, no solo ejerce potestades reguladoras, sino también poderes de coordinación[15] e, incluso, ciertas competencias ejecutivas como las relativas al control de traslados transfronterizos de residuos.

En general, sin embargo, el grueso de las competencias al respecto, incluyendo el desarrollo normativo de las bases estatales, corresponde a las

14. Es muy significativo al respecto que la DR tuviera como primer objetivo, a esas alturas, "aclarar conceptos clave". Pero más aún lo es que todavía hoy, en el marco del despliegue del Plan de Acción de la UE para la economía circular, uno de los diez "principales elementos" de las propuestas de revisión legislativa actualmente en tramitación y que afectarán a seis directivas del sector, incluyendo la Directiva marco, sea el de "alineación de las definiciones".

15. Reforzados desde la creación por el artículo 13 LRSC de la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos. Con anterioridad, Á. Menéndez Rexach y J. Ortega Bernardo (dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, CES, Madrid, 2010.

comunidades autónomas[16]. Así, conforme al artículo 12.4 LRSC son también competentes para planificar, autorizar, inspeccionar y sancionar el resto de las actividades de producción y gestión de residuos. Conviene precisar desde este mismo momento que esta amplia atribución de potestades ejecutivas –de la que solo se excluyen aquellos traslados de residuos desde o hacia países no comunitarios– tiene una importante limitación jurídica que habitualmente pasa desapercibida. En efecto, lo que a las comunidades autónomas se reconoce por esta vía son potestades administrativas de policía y también, si se quiere, de fomento. No reciben competencias prestacionales porque la titularidad de servicios públicos se rige por otras reglas, como sigue confirmando el artículo 12.6 LRSC (sobre el que se volverá más adelante).

Precisamente, del equívoco que se acaba de señalar surge uno de los mayores focos de confusión, al considerar las competencias de la Administración local sobre residuos. En efecto, haciéndose eco del tradicional protagonismo local en la materia y en virtud del principio de autonomía local (artículo 137 CE), la LBRL de 1985 contenía tres preceptos que mencionan expresamente a los residuos, y que constituyen otros tantos títulos diferentes de intervención de los entes locales en la materia.

El primero de ellos exigía que la legislación sectorial reconozca a los municipios competencias en materia de "recogida y tratamiento de residuos" [artículo 25.2.l) LBRL]. El segundo, por su parte, al establecer la lista de servicios públicos obligatorios en todos los municipios, incluía el de "recogida de residuos" [artículo 26.1.a) LBRL], mientras que, en los de población superior a 5000 habitantes, añadía el de "tratamiento de residuos" [artículo 26.1.b) LBRL]. El tercero, en fin, establecía la lista de servicios públicos locales de carácter esencial a efectos de su posible prestación en régimen de monopolio, figurando entre ellos el de "recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos" (artículo 86.3 LBRL). Para abordar el asunto con la debida perspectiva habría que tener en cuenta la evolución histórica que jalonan cuatro principales normas estatales: la LBRL de 1985, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (LR), la LRSC de 2011 y, por último,

16. Sobre la falta de ajuste de una norma autonómica con la LRSC se ha pronunciado por primera vez la STC 192/2014, de 20 de noviembre (Ley vasca de suelos contaminados). Pero el Tribunal Supremo ya había anulado reglamentos autonómicos por su oposición a previsiones estatales básicas (SSTS de 18 de octubre de 2011, 30 de octubre de 2012, etc.), cosa que ha vuelto a hacer recientemente con el Reglamento andaluz (en la importante STS de 15 de diciembre de 2016).

la LBRL en la redacción resultante de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

2
Sobre el alcance de los títulos de intervención local en materia de residuos

2.1
La visión lineal de la LBRL de 1985

Por sorprendente que pueda parecer, estos sucesivos intentos de progresiva mejora no acaban de despejar todas las incógnitas que suscita la conexión entre la LBRL y la legislación sectorial aplicable en cada una de esas etapas históricas, y que, incluso en la etapa actual, siguen siendo muchas y muy complejas. Pero, enmarcados estos preceptos de la LBRL en el contexto dinámico que se acaba de describir, al objeto de este trabajo bastará empezar reparando en que su redacción inicial es deudora, comprensiblemente, de la perspectiva predominante a mediados de los ochenta del siglo pasado; perspectiva que aquí se va a denominar lineal por oposición a la emergente de la economía circular.

En efecto, hace treinta años la atención del legislador estaba centrada exclusivamente en el ámbito de la gestión y, más precisamente, en la eliminación de los por aquel entonces denominados "residuos sólidos urbanos"[17]. De hecho, hasta 1986 no aparece la primera regulación específica de los denominados residuos tóxicos y peligrosos que, por lo demás, marginaría por completo a los entes locales[18]. En cualquier caso, la lenta aplicación de las previsiones legales se encauzaría hacia el protagonismo casi absoluto de la "solución final centralizada" mediante macrovertederos y, en mucha me-

17. Noción esta procedente de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos (LRSU) –sobre la que versó la tesis doctoral de J. F. Alenza García, *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*, MAP, Madrid, 1997–, pero que luego fue sustituida por la de "residuos urbanos o municipales" en la LR y, más tarde, por la de "residuos domésticos" en la LRSC, alterando en ambos casos el alcance material del concepto inicial, que ha resultado progresivamente recortado.

18. Y ello a pesar de que el artículo 42.3.a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, había atribuido ese mismo año a los ayuntamientos el control sanitario del medio ambiente tanto respecto de residuos urbanos como industriales. En ese campo, R. J. Santamaría Arinas, *Administración pública y prevención ambiental. El régimen jurídico de la producción de residuos tóxicos y peligrosos*, IVAP, Oñate, 1996.

nor medida, incineradoras. Desde la óptica prestacional, se pensaba fundamentalmente en fórmulas de gestión pública directa. Y, para aprovechar economías de escala, se generalizó la creación de mancomunidades y consorcios[19].

Este parece ser el origen del extendido mantra sobre la incapacidad de la mayor parte de los municipios españoles para asumir la titularidad de las muy costosas instalaciones de eliminación de residuos y para prestar tal servicio mediante fórmulas de gestión pública directa. Incapacidad que, por cierto, nunca se predicó de los servicios de recogida, dando por supuesto, tal vez, que sin necesidad de instalaciones *ad hoc*, cualquiera puede echar bolsas a un camión; actividad, por cierto, que los ayuntamientos generalmente prestaban mediante fórmulas de gestión pública indirecta[20]. Por lo que luego se verá, conviene subrayar esta premisa implícita en los preceptos que la LBRL dedicaba a los residuos: desde su redacción originaria presuponen que el hecho de recoger, en masa, no entraña mayor dificultad logística ni, por tanto, jurídica.

2.2 Desconcierto y crítica de la LRSAL

La convivencia de aquellos preceptos de la LBRL con la legislación sectorial posterior nunca ha sido pacífica. Tanto en 1998 como en 2011 hubo que hacer verdaderos esfuerzos para alcanzar interpretaciones más o menos armónicas que, con todo, no acababan de superar una situación de cierta inercia. Pero, ya en 2013, el planteamiento con que el legislador básico de régimen local afrontó en la LRSAL las cuestiones relativas a residuos resultó desconcertante. No cabe reproducir aquí la crítica, cargada de matices, que sobre aquella reforma se hizo en su momento[21]. Bastará, pues, retener sus coordenadas principales.

19. Muy ilustrativo sobre el panorama de la época, que, en líneas generales, tampoco ha variado sustancialmente en los años posteriores, es el libro de R. J. Santamaría Arinas, *El régimen jurídico de los vertederos de residuos. Estudio jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 1998.

20. C. Jiménez Plaza, *La gestión de residuos en los municipios*, Iustel, Madrid, 2006, y "Las competencias locales en materia de gestión de residuos", en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 2633-2699.

21. R. J. Santamaría Arinas, "¿Hacia la economía circular europea sin los municipios? Una crítica sectorial de la LRSAL", *RVAP*, 99-100, 2014, pp. 2671-2701.

Así, en un plano general, se supone que las novedades introducidas estarían al servicio de los objetivos economicistas de la reforma (la "sostenibilidad financiera"), conforme al principio de "estabilidad presupuestaria" en su triple dimensión de reducción del déficit, de la deuda y de la morosidad de todas las Administraciones públicas. Novedades que, por otra parte, parecían asentarse sobre una discutible comprensión de nociones técnicas fundamentales como las de "materia", "competencia", "servicio" y "potestad". Pero desde la óptica sectorial, y dado que contaban con un específico régimen económico-financiero[22], no era en absoluto evidente que los residuos fueran culpables de la insostenibilidad financiera de los municipios, ni tampoco de las denostadas "duplicidades". Sorprendió también la aversión respecto de fórmulas asociativas como las mancomunidades y los consorcios, que en este sector agrupan desde hace décadas a la práctica totalidad de los municipios españoles y, en general, con probada eficacia.

Así, se echó en falta la más mínima explicación de los motivos, si es que los había, que aconsejaban cambiar la regulación de los residuos hasta entonces en vigor. Pese a que el Preámbulo de la LRSAL guarda un clamoroso silencio al respecto, la reforma incorpora retoques en los títulos de intervención, sin que se sepa a ciencia cierta si realmente estaba en la *voluntas legislatoris* la alteración de su régimen jurídico. Sea como fuere, incorporadas consciente o inconscientemente, las modificaciones mantenían el planteamiento propio de la perspectiva lineal y seguían ancladas en un conceptualismo que acababa demostrando todo su potencial perturbador. Tan

22. Pueden verse en el artículo 11 del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, los criterios que desde primeros de este siglo debían haber inspirado la formación de precios y tarifas de vertido. En relación con ello, su disposición adicional segunda daba un plazo de un año para que el Gobierno, en colaboración con las comunidades autónomas, propusiera "un modelo para la cuantificación de la cantidad a exigir por la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero controlado". Y añade: "la anterior cantidad, de acuerdo con el artículo 11, deberá incorporar la totalidad de los costes de dicha actividad de gestión, tendrá un carácter progresivo en función de la cantidad de residuos depositada en vertedero por cada generador y desincentivará la eliminación del residuo frente a otras alternativas prioritarias de reutilización, reciclaje o valorización". Sobre estas cuestiones, entre otros muchos, J. Conde Antequera, "Un ejemplo práctico de relación entre sostenibilidad y justicia tributaria: la configuración de la tasa de basura desde postulados ambientales", *RDUMA*, 276, 2012, pp. 69-92, e I. Jiménez Compaired, "El papel de las corporaciones locales en el régimen económico-financiero de la gestión de los residuos sólidos", *Tributos Locales*, 74, 2007, pp. 59-74.

es así que llegó a pensarse que determinadas previsiones de la LRSC de 2011 podrían haber quedado tácitamente derogadas por la LRSAL de 2013.

2.3
La clarificación del panorama por el Tribunal Constitucional

Afortunadamente, y aun sin entrar en las especificidades propias del sector, los aspectos más problemáticos de la reforma operada por la LRSAL han quedado desactivados por el Tribunal Constitucional, especialmente en las SSTC 41/2016, de 3 de marzo[23], 111/2016, de 9 de junio[24], y 44/2017, de 27 de abril[25]. Por lo que ahora más importa:

- En la primera de esas tres sentencias se recuerda que el artículo 25.2 LBRL "no atribuye competencias", sino que "introduce condiciones a la legislación que las confiera". De manera que "sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local". En definitiva, "debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL"[26].
- En la tercera sentencia citada, este planteamiento se extiende también al precepto que establece los servicios municipales obligato-

23. Estima en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra diversos preceptos de la LBRL en la redacción dada por la LRSAL, y sienta la doctrina general que el Tribunal aplicará en sus numerosos pronunciamientos posteriores sobre la reforma de 2013.

24. Estima en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra, entre otros, el artículo 26.2 LBRL en la redacción dada por la LRSAL. En concreto, anula los incisos de este precepto que aludían al Ministerio de Hacienda e impone interpretación conforme de los artículos 36.1 g) y 36.2 a) LBRL.

25. Estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados de diversos grupos parlamentarios del Congreso contra numerosos preceptos de la LBRL en la redacción dada por la LRSAL, aunque solo para reiterar la interpretación conforme del artículo 36.2.a) LBRL. Esta última previsión se repite luego también en el fallo de las SSTC 180/2016, de 20 de octubre (en recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra); 45/2017, de 27 de abril (Parlamento de Andalucía), 54/2017, de 11 de mayo (Parlamento de Cataluña), 93/2017, de 6 de julio (Gobierno de la Generalitat de Cataluña), y 101/2017, de 20 de julio (Gobierno de Canarias).

26. SSTC 41/2016, FFJJ 10.b) y c) y 12.

rios, puesto que –dice– "la ausencia de precisión en la enunciación de materias y servicios (artículos 25 y 26 LBRL) debe interpretarse como un reconocimiento de márgenes de configuración", por lo que "habrán de ser las comunidades autónomas quienes definan precisamente aquellas materias y servicios[27]".

– Entre ambas, al analizar este artículo 26 en relación con el 36.1.c) LBRL, en la segunda ya se había dicho que la "asunción" por las diputaciones de algunos de aquellos servicios "no impide que los municipios que no alcancen esas barreras poblacionales desarrollen también esos servicios", si así lo establece la legislación sectorial[28]. Y analizando, en fin, la relación entre este precepto y el artículo 36.1.a) LBRL, se constató que su "coordinación" por las diputaciones, en función del célebre "coste efectivo"[29], no es tal, dada la posibilidad que tiene el municipio de oponerse[30].

Por tanto, y sin necesidad de entrar aquí en mayores pormenores, de la doctrina establecida en estos pronunciamientos se deduce que la reforma no impide que el legislador sectorial [que en esta materia tanto puede ser estatal como autonómico (artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE)] amplíe las competencias y servicios propios de los municipios, respetando, eso sí, las exigencias de sostenibilidad financiera. Por otra parte, tras el escrutinio constitucional, se mantienen las nuevas posibilidades de "coordinación" y "asunción" de ciertos servicios municipales por las diputaciones provinciales, pero, prácticamente, ambas posibilidades han quedado privadas de su sentido inicial[31].

27. STC 45/2017, FJ 4.

28. STC 111/2016, FJ 10.

29. Con anterioridad, ya se había denunciado que tal parámetro "queda reducido a una mera estimación" incluso tras la Orden HAP/2075/2014 y la Resolución de 23 de junio de 2015. Además, "se obvian, a nuestro juicio, otras variables absolutamente imprescindibles para cuantificar el coste efectivo (íntegro) del servicio" en términos de calidad; todo ello según A. Fortes Martín, "El nivel óptimo de prestación del servicio municipal de recogida de residuos domésticos: límites y afecciones provocados por la LRSAL", en T. Font i Llovet y J. J. Díez Sánchez (coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*, Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo, Iustel, Madrid, 2017, pp. 327-340.

30. STC 111/2016, FJ 12.

31. Incorporando ya esta doctrina, M. Iglesias Ludía, "Les competències locals en matèria de residus", en L. Casado y J. R. Fuentes (coords.), *Dret ambiental local de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 683. Valorándola desde una perspectiva más amplia, A. Boix Palop, "El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 68, 2017.

Desde una óptica sectorial, esta jurisprudencia es muy importante porque despeja las dudas que con anterioridad a ella se planteaban sobre la compatibilidad de la LRSAL no ya con la legislación autonómica preexistente, sino incluso con la legislación sectorial básica estatal (LRSC y las numerosas disposiciones específicas y complementarias con ella vinculadas).

2.4 El alcance de la materia

Siendo esto así, el sentido institucional del artículo 25 LBRL se mantiene en sus términos conocidos: delimita las "materias" en que el legislador sectorial está obligado a reconocer a los municipios "competencias" so pena de vulnerar la autonomía que estos tienen constitucionalmente reconocida. En el sector que ahora importa, ciertamente, tras la reforma de 2013 el legislador sectorial (estatal y autonómico) solo está obligado a reconocer a los municipios competencias en el reducido ámbito funcional de la "gestión" de los denominados "residuos sólidos urbanos" (concepto material este, por cierto, sin correspondencia ya con las numerosas definiciones que ofrece la vigente regulación sectorial tanto europea como estatal)[32]. Por consiguiente, el legislador sectorial no está obligado a atribuir a los municipios competencias en el más amplio ámbito funcional de la "producción" de ningún tipo de residuo.

En la lógica del propio precepto esta solución resulta chocante si se contrasta con otras materias listadas en él como, por ejemplo, la "prevención y extinción de incendios" [artículo 25.2.f) LBRL]. ¿Alguien comprendería que se deban reconocer a los municipios competencias en materia de "extinción", pero no de "prevención" de incendios? En todo caso, no parece este un planteamiento acorde con los tiempos. La producción de los residuos y su gestión no pueden seguir contemplándose ya como compartimentos

32. Procedente, como se ha dicho, de la LRSU de 1975, esta expresión fue sustituida por la de "residuos urbanos o municipales" en la LR de 1998, y esta, a su vez, aunque con un significado matizadamente distinto, por la de "residuos domésticos" [artículo 3.b) LRSC]. La nueva definición delimita su núcleo por referencia a los "hogares", pero engloba también los residuos "similares" generados "en servicios e industrias" e incluso los "procedentes de limpieza de vías públicas", los "animales domésticos muertos y los vehículos abandonados". Y se solapa con las de "residuos comerciales" [artículo 3.c) LRSC] y "residuos industriales" [artículo 3.d) LRSC], por lo que también fue criticada por Alenza García, "Características, novedades y carencias en el Proyecto de (nueva) Ley de residuos y suelos contaminados", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 4, 2011.

estancos, puesto que en la lógica circular entre ambas existen interdependencias evidentes. Esto es así, desde luego, en virtud de las exigencias del principio de jerarquía de opciones (que da prioridad a la prevención frente a cualquier operación de gestión). Pero también, y esto a veces pasa desapercibido, en virtud de la responsabilidad que entraña el principio de autosuficiencia en la gestión (que, llevado a su último extremo, implicaría que cada productor ha de ser capaz de dar una gestión adecuada a todos los residuos que genere)[33]. Desde estos postulados, parece que ninguna Administración tendría que poder desentenderse de la gestión de los residuos que consienta generar en su ámbito territorial. En definitiva, el mismo interés local que justifica la garantía institucional del artículo 25 LBRL en materia de gestión de residuos debería justificar idéntica garantía en lo que atañe a su producción.

2.5
La determinación sectorial de las competencias

Ha de reconocerse que el mandato del artículo 25.2 LBRL no se venía atendiendo debidamente por el legislador sectorial. Aun así, y simplificando al máximo, el deslavazado artículo 12.5 LRSC pone de manifiesto dos tendencias muy características: por una parte, se achica el ámbito material de las competencias, al delimitar los tipos de residuos sobre las que recaen. Pero, por otra, se rebasa con creces su ámbito funcional, al reconocer no solo competencias de gestión, sino también de prevención. A su vez, las competencias de gestión no se ciñen a la estricta actividad prestacional de los municipios –que tampoco se reduce a los servicios públicos obligatorios que se verán luego–. En realidad, incluyen funciones de control de otros residuos, aunque queden fuera de los servicios de su titularidad.

Buena prueba de esto último es el régimen de los denominados "residuos comerciales no peligrosos", que resulta del juego conjunto de los artículos 12.5.c).2.º y 17.3 LRSC[34]. En su virtud, y por regla general, el

33. Sobre la autonomía de este principio frente al de proximidad, a la luz de la jurisprudencia (comunitaria) europea, R. J. Santamaría Arinas, "Monopolio, autosuficiencia y proximidad en servicios públicos autonómicos de gestión de residuos", *REDA*, 159, 2013, pp. 245-268.

34. Se sigue aquí la explicación que ofrece O. Serrano Paredes, "El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: comentario al 12.5.c) de la Ley 22/2011", *Revista Aranzadi de Derecho*

productor de estos residuos podrá gestionarlos por sí mismo, en cuyo caso "deberá acreditar documentalmente la correcta gestión de sus residuos ante la entidad local". Se están así atribuyendo a los municipios potestades de policía que muy probablemente, y aunque no se diga de forma expresa, frente al régimen anterior que exigía autorización administrativa, se canalizarán previa recepción de las correspondientes declaraciones responsables. E incluso sin ellas, "en caso de incumplimiento", se habilita al municipio para actuar mediante ejecución subsidiaria y para exigir "las responsabilidades en que el obligado hubiera podido incurrir"[35].

La otra variante que, como excepción a la regla general, resulta del controvertido artículo 12.5.c).2.º LRSC permite a las entidades locales, "sin perjuicio" de lo anterior, "gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas". Se trata, pues, frente a los servicios públicos obligatorios que se verán luego, de un servicio potestativo para el municipio. Pero además, y frente a la gestión privada de estos residuos, se trata de un servicio que igualmente puede llegar a prestarse en régimen de monopolio, bien que con un requisito adicional que se identificará más adelante (*infra* 2.6).

Por lo demás, y como ya se ha adelantado, la LRSC reconoce a los entes locales competencias de prevención, aunque solo sea en el ámbito material de los denominados "residuos domésticos". Muy reveladora a este respecto es la referencia a los programas de prevención, que, como también se verá luego (*infra* 2.7), presuponen potestades de planificación para adoptar medidas que no tienen por qué limitarse a los generados por dichos entes en su condición de productores de residuos. De hecho, el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020[36] incluye a las entidades lo-

Ambiental, 31, 2015, pp. 311-331. Desde el punto de vista material, esta misma autora no deja de poner de relieve el riesgo de confusión entre los residuos comerciales propiamente dichos y los residuos domésticos procedentes de los comercios. Para superarlo, sugiere que la clave está en "la referencia a la actividad propia" en que los primeros se generan; referencia que, en su opinión, hay que interpretar "en ambos sentidos: cuantitativo y cualitativo. Esto es, no se trata solo de que el residuo sea distinto sino que, a partir de determinadas cantidades, un mismo residuo puede pasar de ser considerado doméstico a comercial".

35. A efectos de exigencia de responsabilidades administrativas, téngase en cuenta que, tras su reforma de 2012, el artículo 49.3 LRSC precisa que la potestad sancionadora local "en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados" versa exclusivamente sobre "residuos cuya recogida y gestión corresponda a las entidades locales".

36. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013 y publicado parcialmente en el BOE de 23 de enero de 2014.

cales entre los "agentes" encargados de realizar gran parte de las "medidas" en él propuestas[37]. En verdad, es mucho lo que los municipios pueden hacer para evitar la producción innecesaria de residuos a través de otras técnicas como las que brindan la contratación pública "verde", la planificación y la disciplina urbanística (repárese, sin ir más lejos, en las vinculaciones con la licencia de obras ya establecidas en la normativa de residuos de la construcción y demolición)[38] o el control de las actividades clasificadas[39]. Aunque la reforma de 2013 no fuera consciente de ello, estas últimas son competencias que encajan en otras materias listadas como, por ejemplo, "urbanismo" [artículo 25.2.a) LBRL] y, tal vez, el resto del "medio ambiente urbano" [artículo 25.2.b) LBRL]. Pero es muy preocupante que esta conexión haya pasado desapercibida para el legislador de régimen local; de hecho, inexplicablemente la producción de residuos no figura entre los riesgos que justifican el sometimiento de actividades a autorización (artículo 84 bis.2 LBRL); un "olvido" que debería corregirse.

En definitiva, si se quisiera revisar de nuevo la LBRL, convendría delimitar esta "materia" en términos amplios ("producción y gestión de residuos" o, simplemente, "residuos"), dejando, por supuesto, las concreciones al legislador sectorial (estatal o, preferiblemente, autonómico). Y si se quisiera acotar materialmente tal atribución convendría superar el conceptualismo que busca los límites, sin éxito, en criterios como el origen (doméstico, comercial, industrial, etc.) o, incluso, las características de los

37. Como la adopción de "programas locales específicos para reducir el desperdicio alimentario", "inclusión de la tasa de generación de residuos" de construcción y demolición "en los proyectos y obras promovidos por las entidades locales", "inclusión de condicionantes en las compras públicas que impulsen la reducción de envases y el uso de envases reutilizables", "consumo y utilización de pilas recargables, reutilización de piezas o componentes en vehículos, utilización de neumáticos de segunda mano o recauchutado", o "establecimiento de redes de recogida y tiendas de segunda mano de AEEEs usados", así como de muebles y ropa, "con vistas a su reutilización".

38. Sobre este particular, J. M. Alcázar Avellaneda, "Menciones a la licencia urbanística en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de residuos de la construcción y demolición", *Práctica urbanística*, 91, 2010, pp. 57-60, y también F. J. Arenas Cabello, "Valorización de los residuos de construcción y demolición", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2010, pp. 331-342.

39. Con apoyo sectorial en la "medida" 7 del Anexo IV LRSC, que, tras abogar por la "formación" de las autoridades competentes en lo que se refiere a "la inserción de requisitos de prevención de residuos" en las autorizaciones ambientales integradas, propugna también "la inclusión de medidas para evitar la producción de residuos en las instalaciones a las que *no* se aplica" la Ley de prevención y control integrado de la contaminación (énfasis añadido).

residuos (peligrosos, no peligrosos, inertes). La alternativa podría ser un criterio no conceptualista con el que el legislador sectorial concrete las competencias de los municipios, sin desconocer que han de poder abarcar la prevención y la gestión de todos los residuos que, de un modo u otro, cada ayuntamiento permita producir en su respectivo término municipal.

2.6
Los servicios públicos esenciales

Entrando ya en el campo de la titularidad de competencias para la organización y prestación de servicios de gestión de residuos, lo primero que llama la atención es que se mantiene el carácter "esencial" de los servicios de "recogida, aprovechamiento y tratamiento de residuos" (artículo 86.2 LBRL). La redacción ni siquiera se ha retocado, y es de reprochar, para actualizar la terminología relativa al plano funcional (el "aprovechamiento" se denomina hoy en la LRSC "valorización", y esta, a su vez, carece de autonomía conceptual frente al "tratamiento", que la engloba en su contenido semántico junto con la "eliminación"). Sea como fuere, la esencialidad de estos servicios significa que se pueden llegar a seguir prestando en régimen de monopolio (no necesariamente municipal, sino local). Sin entrar a valorar la oportunidad del mantenimiento de esta reserva, hay que reconocer que los requisitos para su activación de cara al futuro se han endurecido, con la exigencia de "informe de la autoridad de competencia correspondiente" en el procedimiento de monopolización [artículo 97.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL), en la nueva redacción dada por la disposición final primera LRSAL][40]. En todo caso, esta situación suscita otras dos consideraciones añadidas:

De un lado, parece que este régimen común encuentra una especialidad en el caso de los servicios municipales de gestión de los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, del ya parcialmente comentado artículo 12.5.c).2.º LRSC. En efecto, cabe entender que para la efectiva asunción de la titularidad de ese servicio –que es, según se dijo *supra* 2.5, potestativo– podría bastar con la aprobación de

40. Téngase en cuenta que la STC 111/2016, de 9 de junio, ha declarado nulo el inciso del artículo 97 TRRL según el cual la aprobación final del expediente debía adoptarse, precisamente, por "el Consejo de Gobierno" de la Comunidad Autónoma; un inciso que, por cierto, figuraba desde su redacción originaria de 1986.

la ordenanza correspondiente. Pero, y puesto que "cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la *incorporación obligatoria de los productores* de residuos a dicho sistema en determinados supuestos" (énfasis añadido), si se pretende esto último habrá que tramitar el oportuno expediente de monopolización[41]. Si esto es así, el concepto jurídico indeterminado de "mayor eficiencia y eficacia en la gestión" constituye un requisito añadido a los de la monopolización de los servicios de gestión del resto de residuos. Sin embargo, la jurisprudencia recaída hasta el momento no parece reparar en ello. En realidad, se conforma con verificar si en el objeto del proceso, sea cual fuere, existe o no la debida justificación, "desde el punto de vista económico y ambiental", de esa "mayor eficiencia y eficacia" que "ampara esta adscripción forzosa"[42].

De otro lado, cabe entender que la LRSAL ha supuesto una oportunidad perdida para haber facilitado el acoplamiento del vigente artículo 86.2 LBRL con el artículo 16 LRSC, que posibilita la declaración de la titularidad de estos servicios a favor de cualquier Administración pública. Y, tal vez, con los más recientes desarrollos sectoriales del principio de responsabilidad ampliada del productor donde ciertos sistemas integrados de gestión (SIG), ahora ya denominados sistemas colectivos, operan de facto en relación con determinadas fracciones como auténticos oligopolios privados[43]. No se pre-

41. O. Serrano Paredes, *op. cit.*

42. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 19 de marzo de 2014, que estima el recurso interpuesto por Eroski contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Hernani (recogida selectiva de papel-cartón de grandes centros comerciales). Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 30 de julio de 2015 y de 10 y 11 de marzo de 2016. Las dos últimas en recursos interpuestos, respectivamente, por la Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje (FER) y la Asociación de Gestores de Residuos del Sur contra la Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales del Ayuntamiento de Sevilla. Y la primera, contra los pliegos de condiciones técnicas y administrativas para la contratación del servicio de recogida selectiva de aceites vegetales usados de ese mismo Ayuntamiento. Véase L. Casado y J. R. Fuentes, "Administración local: competencias sobre ecoeficiencia energética", en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, CIEDA, 2016, pp. 847-850, donde reseñan también las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 1 de junio de 2015 y de 7 de julio de 2015 que anulan por este mismo motivo la Ordenanza de Calviá.

43. Cuestión esta sobre la que se ha de volver más adelante. Por todos, R. Serrano Lozano, "Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad ampliada del productor del producto: especial referencia a la gestión de los residuos", en F. García Moreno (dir.),

tende insinuar que esta sea una tarea fácil. Pero sí llamar la atención sobre la necesidad de pensar en ello habida cuenta de que, por lo visto, la legislación interna no ha plasmado con la debida fidelidad a los textos (comunitarios) europeos las exigencias de esa responsabilidad ampliada del productor[44]. Y de hacerlo teniendo en cuenta, además, que la "introducción de unas condiciones mínimas de funcionamiento de la responsabilidad ampliada del productor" es otro de los "principales elementos" de las propuestas de revisión legislativa derivadas del Plan de Acción de la Unión Europea para la economía circular.

2.7
Los servicios públicos obligatorios

En cuanto a la identificación de los servicios municipales obligatorios (artículo 26 LBRL), se hará aquí abstracción de las descafeinadas posibilidades de intervención provincial (mediante una "coordinación", vinculada al "coste efectivo", que en última instancia no es tal, y mediante una "asunción" que se configura como sustituta de la antigua dispensa, dado su carácter necesariamente subsidiario)[45]. El caso es que la LRSAL mantiene la escala, en función de la población, en los términos ya conocidos, de manera que en todos los municipios es obligatoria la prestación del servicio de "recogida de residuos", mientras que solo en los de más de 5000 habitantes es además obligatoria la prestación del servicio de "tratamiento de residuos". Pero estas previsiones contrastan manifiestamente con lo dispuesto para entonces en la LRSC, que, desde el año 2011, venía imponiendo en todos los municipios la obligatoria prestación de los servicios de "recogida" (ne-

Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 379-439.

44. De hecho, el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión SWD (2017) 42 final, de 3 de febrero de 2017, "Informe de España", que acompaña a la Comunicación "Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados", pp. 8-10, recomienda a las autoridades españolas, entre otras cosas que se verán luego, "ampliar y mejorar la rentabilidad, el control y la transparencia de los regímenes de RAP y eliminar el parasitismo" (sic).

45. Resultado que antes de las SSTC reseñadas *supra* ya había anticipado, por cierto, C. Barrero Rodríguez, "La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo art. 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental", *REDA*, 170, 2015.

cesariamente separada, además, cuando menos para ciertas fracciones), "el transporte y el tratamiento", bien que de "residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios". En virtud de la doctrina constitucional arriba expuesta, hoy cabe sostener que esta regla especial prevalece frente a la general de la LBRL, puesto que la reforma no impide que el legislador sectorial amplíe la obligatoriedad de todas o algunas de esas operaciones sobre cualesquiera tipos de residuos. Tampoco impide, según se vio *supra* 2.5, al comentar el artículo 15.5.c).2.º LRSC, la posibilidad de su asignación con carácter no obligatorio sino potestativo.

Por lo demás, pudo echarse en falta la renuncia a imponer a todos los municipios obligaciones más acordes con los tiempos, como, por ejemplo, la recogida separada de biorresiduos o la valorización de todo residuo recogido selectivamente. En todo caso, la mejor sede para identificar el contenido prestacional de unos u otros servicios no es la LBRL, ni siquiera la legislación sectorial (sea estatal o autonómica), sino los instrumentos de planificación del sector y, muy particularmente, los indispensables planes autonómicos de gestión[46]. Planes estos que, entre otras cosas, "fomentarán métodos de recogida eficientes de acuerdo con las características y posibilidades de cada territorio o población, para facilitar el cumplimiento de los objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización" que se verán luego (artículo 21.6 LRSC; renumerado ahora como 21.5 LRSC). Por cierto, el artículo 24.a) LRSC remite a los planes y programas la concreción de las "medidas" para "impulsar" la recogida separada de biorresiduos.

Siendo esto así, cabe sugerir que, pensando en los derechos y en los deberes de los vecinos, el artículo 26.1 LBRL debería acoger una fórmula que imponga en todos los municipios, como servicio obligatorio, la "gestión de residuos en los términos de la planificación del sector".

46. Sobre la importancia y algunos de los problemas de estos instrumentos, J. Ortega Bernardo, "Los planes de residuos autonómicos ante los nuevos requerimientos del derecho comunitario", *REDA*, 145, 2010, pp. 133-159; Á. Ruiz de Apodaca Espinosa, "La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 31, 2015, pp. 221-264, y J. F. Alenza García, "La participación en la planificación de residuos", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 36, 2017, pp. 21-35.

2.8
Las potestades reguladoras y ejecutivas

Para el ejercicio de las competencias y para la prestación de los servicios así atribuidos, los municipios han de poder emplear todas las potestades que genéricamente tienen reconocidas en el artículo 4 LBRL. Cabe distinguir, a estos efectos, entre potestades reguladoras y potestades ejecutivas. Naturalmente, las potestades reguladoras se han de plasmar en ordenanzas que, en coherencia con lo razonado hasta aquí, no han de tener un contenido limitado exclusivamente a la organización (y financiación) de los servicios de gestión de su titularidad[47], sino que tendrían que abordar necesariamente otros aspectos, incluidos, por supuesto, los relativos a la producción[48].

Con idéntico alcance, fruto de la potestad reguladora cabría igualmente reputar los planes locales de gestión y los programas de prevención. En materia de planificación, el artículo 12.5.c).1.º LRSC dice que las "entidades locales podrán" elaborar "programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia". El artículo 14.3 LRSC reitera que las "enti-

47. Donde, no obstante, sigue habiendo campo abierto para la innovación. Pueden verse, en este sentido, las SSTS de 2 de octubre de 2012 y de 14 de febrero de 2013 que, desestimando sendos recursos contra la Ordenanza de Avilés, confirman la validez de la previsión según la cual se imputan a los promotores, en concepto de cargas de la urbanización, los costes de la instalación de sistemas de recogida neumática de residuos a ejecutar en las actuaciones de transformación urbanística.

48. Que las potestades reguladoras del municipio no se limitan a lo estrictamente prestacional ya lo había advertido A. Peñalver Cabré, *La regulación municipal de los residuos*, Cedecs, Barcelona, 1997. Puede verse también J. Ortega Bernardo, "El espacio que corresponde a las entidades locales para la configuración del moderno servicio público de gestión de residuos y las ordenanzas", *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, 19. Con posterioridad, resultan del mayor interés las SSTS de 9 de diciembre de 2009 y de 30 de noviembre de 2010 que reconocieron la competencia local para aprobar ordenanzas municipales sobre gestión de purines, fangos y deyecciones ganaderas. Bien es verdad que el Tribunal Supremo se basó para ello en el artículo 28 LBRL, que, sin expresa mención a los residuos, habilitaba también a los municipios para realizar "actividades complementarias" en una serie de materias que incluían el "medio ambiente". El caso es que la reforma de 2013 ha suprimido aquel artículo 28 LBRL. Pero tal supresión no afecta a la vigencia del artículo 12.5.c).3.º LRSC, que permite imponer obligaciones a poseedores de "residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión". Ni tampoco a la posibilidad de regular residuos que no tienen por qué ser solo los domésticos integrados en los servicios obligatorios; régimen que siempre podrá completarse, desde la perspectiva de los bienes jurídicos protegidos afectados por esos u otros residuos, con la habilitación general que para la tipificación de infracciones y sanciones en sus ordenanzas les confieren los artículos 139 y 140 LBRL.

dades locales en el marco de sus competencias, podrán elaborar programas de gestión de residuos". Pero el artículo 15 LRSC obligaba a todas las Administraciones públicas, "en el ámbito de sus competencias", a aprobar "programas de prevención de residuos" antes del 12 de diciembre de 2013. Es claro, por tanto, que, en el ámbito local, la elaboración de programas de gestión es potestativa, pero la de programas de prevención solo tendría ese carácter si en la interpretación prima la norma especial frente a la más general. En cuanto a su respectivo contenido, también parece claro que el de los programas de gestión vendrá delimitado por el ámbito de los servicios (obligatorios o no) de los que el municipio sea titular. En cambio, el de los programas de prevención podría ser mucho más amplio, pues toma como referencia los "ejemplos" de "medidas" que propone el Anexo IV LRSC[49]. Desde luego, en sus programas de prevención los entes locales incluirían medidas a adoptar en su condición de productores de residuos, pero no tendrían por qué limitarse a eso.

En cuanto a las potestades ejecutivas, la aplicación de tales ordenanzas y planes requerirá no solo facultades puramente prestacionales (como, por ejemplo, las prerrogativas vinculadas con la contratación o con la protección y utilización de los bienes públicos), sino también las propias de las demás modalidades de intervención, como son el fomento y, muy señaladamente, además de la gestión tributaria, la policía administrativa (control preventivo, inspección, órdenes de ejecución, ejecución subsidiaria, potestad sancionadora, etc.).

2.9
La proyección de todo ello en el nuevo escenario circular

Ninguna potestad confiere un poder ilimitado. Al igual que sucede con las materias, las competencias y los servicios, será tarea del legislador sectorial concretar el alcance material y funcional de estas potestades. Ahora bien, la configuración resultante ha de tener presentes los retos de la nueva perspectiva circular. Para ilustrar esta reflexión bastará indicar que existen determinados objetivos cuantificados de valorización a escala europea y que se anuncian otros que se esquematizan a continuación[50]:

49. Que distingue entre "medidas que pueden afectar a las condiciones marco de la generación de residuos" (1-3), "medidas que pueden afectar a la fase de diseño, producción y distribución" (4-10) y "medidas que pueden afectar a la fase de consumo y uso" (11-24).

50. En cursiva, nuevos objetivos introducidos por la Propuesta de Directiva de modificación de la DR (todavía en tramitación).

Objetivo de reducción del depósito en vertedero

Año	Residuos	Porcentaje
2016	Residuos urbanos biodegradables	35 %
2030	*Residuos "municipales"*	*10 %*

Objetivos de preparación para la reutilización y reciclado

Año	Residuos	Porcentaje
2020	"Papel, metales, plástico y vidrio de los residuos domésticos"	50 %
	"Residuos no peligrosos de la construcción y demolición"	70 %
2025	*Residuos "municipales"*	*60 %*
2030		*65 %*

Pero tampoco hay que esperar a que los nuevos objetivos se aprueben. En el marco de la *Environmental Implementation Review* (EIR), a comienzos de este año la Comisión Europea ha constatado que "España debe intensificar sus esfuerzos para mejorar el rendimiento de su sistema de gestión de residuos y para cumplir los objetivos, especialmente para reducir los vertidos y aumentar el reciclaje". Entre las "medidas propuestas" al efecto figuran las de "introducir impuestos" para "eliminar gradualmente el vertido de residuos reciclables o recuperables", "utilizar los ingresos para apoyar la recogida selectiva e infraestructuras alternativas, pero evitando la construcción de demasiadas infraestructuras para el tratamiento de desechos residuales", y "centrarse en mejorar la eficacia de la recogida selectiva con el fin de aumentar las tasas de reciclado (incluidos planes específicos de gestión de biorresiduos)"[51].

Nada de esto será posible sin el compromiso efectivo de los municipios. Pero nótese que, con su mero enunciado, estos objetivos alteran por com-

51. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión SWD(2017) 42 final, de 3 de febrero de 2017, "Informe de España", que acompaña a la Comunicación "Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados", pp. 8-10. Recomienda también "ampliar y mejorar la rentabilidad, el control y la transparencia de los regímenes de RAP y eliminar el parasitismo", "intensificar la cooperación entre las regiones" y "completar los planes regionales de gestión de residuos que faltan a fin de abarcar la totalidad del territorio".

pleto el escenario derivado de la inercia de la perspectiva lineal. En efecto, por contraposición a lo expuesto *supra* 2.1, hoy, en el contexto de la economía circular, el protagonismo recae sobre soluciones intermedias y diversificadas. Más concretamente, y debido a la prioridad de la valorización frente a la eliminación, se requiere cubrir la escasa oferta de plantas de preparación para la reutilización y para el reciclaje (material). Todo esto sucede, además, en un contexto en el que, por motivos no específicos del sector, se retoma el debate sobre las formas de gestión de los servicios locales[52]. A este respecto, como puso de manifiesto el debate sobre el vigente artículo 85.2 LBRL, hay voces muy potentes, como las de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que abogan abiertamente por el arrinconamiento de la gestión pública directa a favor de la indirecta[53]. Y ello pese a que en el sector específico de los residuos ese mismo organismo (que, no se olvide, ha de intervenir preceptivamente en los expedientes de monopolización) ya había detectado y sancionado prácticas de oligopolio contrarias a la libre competencia[54].

Además, frente a la gestión pública, directa o indirecta, han ganado protagonismo formas de gestión privada, como es el caso de los sistemas

52. Así, por ejemplo, y muy destacadamente, en T. Font i Llovet y J. J. Díez Sánchez (coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*, Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo, Iustel, Madrid, 2017.

53. Informe de Proyecto Normativo IPN 088/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia el 13 de marzo de 2013.

54. De excepcional interés resulta al respecto la Resolución de 8 de enero de 2015, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que sancionó con un total de 98,2 millones de euros a 39 empresas y tres asociaciones de gestión de residuos, como consecuencia de una infracción única y continuada del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia. Entre las sancionadas se encuentran grandes empresas del sector como FCC, Cespa, Ferrovial, Urbaser o ACS, por llevar a cabo una práctica concertada global de reparto del mercado con la que conseguían repartirse los clientes y las licitaciones públicas. La propia Comisión recalca que "estos acuerdos han tenido un carácter especialmente dañino, en la medida en que encarecieron el coste de los servicios que se prestan a los ciudadanos y se mantuvieron las conductas durante un largo período de tiempo". En este orden de consideraciones, pueden verse también las SSTS de 9 de julio de 2012 y de 11 de septiembre de 2015 que confirman la validez de sanciones impuestas en materia de defensa de la competencia a empresas que participaron en acuerdos colusorios para repartirse el mercado de los clientes públicos en el sector de la gestión de residuos sanitarios. La STS de 24 de noviembre de 2014 también confirma otra sanción de este tipo impuesta a Ecovidrio.

colectivos de responsabilidad ampliada del productor (antes SIG) para envases, RAEE[55], VFU, NFU, aceites usados, pilas y otras fracciones cada vez más significativas. En realidad, y por encima de sus rasgos peculiares, en las normas específicas más recientes se asiste a una combinación de diferentes opciones, aunque se abre paso la tendencia a primar la recogida por los propios sistemas integrados de gestión cuando existan. De este modo, son cada vez más los residuos teóricamente "urbanos" o "domésticos" que escapan del circuito de los servicios públicos locales tradicionales. Y todo ello sin olvidar la posibilidad de gestión privada que, invirtiendo los términos respecto de la regulación anterior, abre el controvertido artículo 12.5.c).2.º LRSC (*supra* 2.5).

2.10
Retos inmediatos: la ordenación de la recogida como factor decisivo

En estas condiciones, las derivaciones son muchas en todas y cada de las fases u operaciones de la gestión. Pero lo que ahora se quiere remarcar es que la ordenación de la recogida, necesariamente separada, ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, lo más fácil. En efecto, en el ámbito puramente prestacional, en manos de las ordenanzas queda ya no solo la regulación de los aspectos técnicos de las modalidades de recogida, sino también la necesidad de afinar en la manida distinción entre recogida ordinaria y recogida especial, e incluso de recomponer el rompecabezas que entrañan las

55. Subsector este que está atrayendo especialmente la atención de los especialistas, como prueban las aportaciones de P. Cubel Sánchez, *La responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016; D. B. Entrena Ruiz, "Protección ambiental desde el mercado: el modelo de gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 305, 2016, pp. 135-175, y "Protección ambiental y libre mercado: la incidencia de la responsabilidad ampliada de los productores de residuos sobre el servicio público local en el marco de la racionalización de la Administración local (los RAEE como ejemplo)", en F. J. Sanz Larruga (dir.), *Derecho ambiental en tiempo de crisis. Comunicaciones presentadas al Congreso de la Red Ecover (A Coruña, 19 y 20 de noviembre de 2015),* Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 334-348; o P. Poveda Gómez, "Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos: un ¿nuevo? modelo de colaboración público-privada para regular la responsabilidad ampliada del productor en materia de residuos", en M. Á. Recuerda Girela (dir.), *Problemas prácticos y actualidad del derecho administrativo. Anuario de derecho administrativo 2016*, Thomson Reuters-Civitas, 2016, pp. pp. 285-308.

relaciones entre recogida en masa y recogida selectiva (cuántas fracciones y cuáles). Previsiblemente, esto aboca a encarar también con más atención las obligaciones del poseedor inherentes a la entrega y, más aún, las obligaciones del productor en la fase de prerrecogida. Un concepto este que, pese a su creciente importancia, no ha merecido una definición legal ni a escala comunitaria ni estatal. En todo caso, y con carácter general, la intervención pública en esta fase previa sigue encontrando respaldo genérico en el artículo 18.1 LRSC, conforme al cual el poseedor de los residuos estará obligado, mientras se encuentren en su poder, a mantenerlos en condiciones adecuadas de higiene y seguridad mediante, por ejemplo, medidas de separación en origen[56].

Y todo ello sin olvidar la importancia que adquiere el régimen económico-financiero con fines no solo recaudatorios, sino también extrafiscales, para incentivar, desde luego, la valorización frente a la eliminación, pero también la prevención (*pay as you throw*). En cuanto a esto último, ciertamente, en el estado actual del derecho de la Unión, no existe ninguna normativa que imponga a los Estados miembros un método concreto en cuanto a la financiación del coste de la gestión de los residuos urbanos [STJ de 16 de julio de 2009 (*Futura Immobiliare y otros*, C-254/08) y STJUE de 30 de marzo de 2017 (C-335/16, *VG Čistoća y otros*)][57]. No obstante, el "pa-

56. Este mismo precepto acoge los plazos máximos para el almacenamiento de residuos en el lugar de producción. Por su parte, el artículo 17.4 LRSC sistematiza obligaciones de información a las empresas, a las entidades locales y a la Administración ambiental. Y el artículo 17.5 LRSC presta cobertura para que las "normas de cada flujo de residuos" establezcan obligaciones de separación por tipos de materiales.

57. En virtud de la doctrina contenida en estos pronunciamientos, los artículos 14 y 15.1 de la Directiva 2008/98 "deben interpretarse en el sentido de que, en el estado actual del derecho de la Unión, no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prevé, a efectos de la financiación de un servicio de gestión y eliminación de residuos urbanos, un precio calculado sobre la base de una evaluación del volumen de residuos generado por los usuarios de dicho servicio y no sobre la base de la cantidad de residuos que estos efectivamente generaron y entregaron para su recogida, así como el pago por los usuarios, en su condición de poseedores de residuos, de una tasa suplementaria, cuya recaudación se destina a financiar inversiones de capital necesarias para el tratamiento de los residuos, incluido su reciclado. No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar, basándose en los elementos de hecho y de derecho que se le han presentado, si eso no lleva a imputar a determinados 'poseedores' unos costes manifiestamente desproporcionados respecto de los volúmenes o de la naturaleza de los residuos que pueden generar. Para ello, el órgano jurisdiccional nacional podrá, en particular, tener en cuenta criterios ligados al tipo de bienes inmuebles ocupados por los usuarios, a la superficie y a la afectación de dichos bienes, a la capacidad productiva de los

quete revisado" de medidas para la economía circular propone incorporar una genérica alusión a la promoción de "instrumentos económicos" para desalentar, al menos, la eliminación en vertedero.

3
Reflexión final

La transformación requerida para que los municipios españoles contribuyan a la economía circular plantea evidentes retos técnicos, económicos, sociales y políticos. De lo aquí expuesto se desprende que los retos jurídicos específicos del sector no radican tanto en el tradicional ámbito prestacional, sino, más bien, en el ámbito de la ordenación de las fases previas de la gestión. Lo cual engloba no solo la "recogida", sino también las obligaciones de entrega y separación en origen (prerrecogida), incluyendo el control efectivo de su cumplimiento, así como incentivos (incluso fiscales) para fomentar la prevención.

El tiempo habría de decir si la generalización de los planes y las ordenanzas locales de este tipo consigue cumplir los ambiciosos objetivos propuestos. Pero resulta dudoso que así sea si el modelo subyacente sigue siendo el muy generalizado que se basa en la voluntariedad y el anonimato de los usuarios del servicio; un modelo no fiscalizador que diluye la responsabilidad individual de cada ciudadano en el conjunto de la población a costa del esfuerzo igualitario de todos los contribuyentes. La alternativa sería un modelo fiscalizador basado en el control público desde la fase de prerrecogida que permita identificar quién deposita residuos y qué entrega exactamente, para poder extraer las consecuencias jurídicas oportunas: bonificación, denegación del servicio, recargo, sanción, etc.

El modelo fiscalizador ha funcionado razonablemente bien con los residuos de origen industrial, donde la trazabilidad de los residuos generados puede estar asegurada desde que se otorga, por ejemplo, una autorización ambiental integrada. Y con los dispositivos técnicos oportunos (la tecnología ofrece una gama cada vez más amplia de ellos) podría extenderse sin dificultad sobre otras actividades cuya puesta en marcha esté sometida a cualquier otro control preventivo (actividades clasificadas, obras…). Pero hay

'poseedores', al volumen de los contenedores puestos a disposición de los usuarios y a la frecuencia de la recogida, en la medida en que esos parámetros pueden influir directamente en el importe de los costes de la gestión de los residuos".

que reconocer que su traslación al ámbito de los hogares encuentra notables resistencias que no se agotan en lo estrictamente jurídico[58].

El dilema que de aquí surge puede plantearse del siguiente modo: si se opta por un modelo no fiscalizador se corre el riesgo de incumplir los objetivos impuestos. Pero, si se optara por un modelo fiscalizador, ¿no reaparecería el viejo argumento de la incapacidad de los municipios para ordenar, no ya el tratamiento de los residuos, sino el núcleo de sus competencias históricas –que es, precisamente, la recogida– a favor de otras Administraciones mejor pertrechadas no ya para la prestación de servicios públicos, sino para el ejercicio de potestades de policía como las de inspección y sanción?

En respuesta a esta pregunta cabe observar que, hoy como ayer, la manida incapacidad es cuestión de medios y, más precisamente, de recursos materiales y humanos para poder atender tales responsabilidades. A ello sirven, además de la necesaria mejora de la legislación sectorial, las técnicas jurídicas bien conocidas de colaboración (incluso mediante ordenanzas-tipo), de cooperación (mancomunidades y consorcios) y de coordinación (mediante planes bien hechos y con financiación suficiente). Mientras no se agoten estas posibilidades el debate será más político (incluso puramente electoralista) que jurídico. Pero ayudaría a racionalizar tales disputas que las mínimas –aunque necesarias– previsiones de la LBRL al respecto se adaptaran cuanto antes al signo circular de los nuevos tiempos.

58. En cuanto a los temores de vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad de la intimidad del domicilio, conviene partir de la STS de 7 de noviembre de 2012, que confirmó la validez de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y Gestión de Residuos del Ayuntamiento de Madrid, tanto en lo relativo a obligaciones colectivas como a las facultades de inspección.