
ASPECTOS CLAVES PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE **ORDENANZAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS**

J. Jose Pernas García

UDC. ECOBAS

ECIUS-AULA JURÍDICA DE ECONOMÍA CIRCULAR

jose.pernas@udc.es

LinkedIn

SUMARIO

- Introducción: marco normativo motorizado
- Objetivos
- Instrumentos
- Algunos temas clave de la aprobación de las ordenanzas de gestión de residuos

- De una normativa (años 75-2020) sobre **“el flujo de residuos”**, centrada en la gestión de **residuos...**
- ...a una normativa (2020-) que se proyecta sobre **toda “la cadena de valor”** de los **productos...**

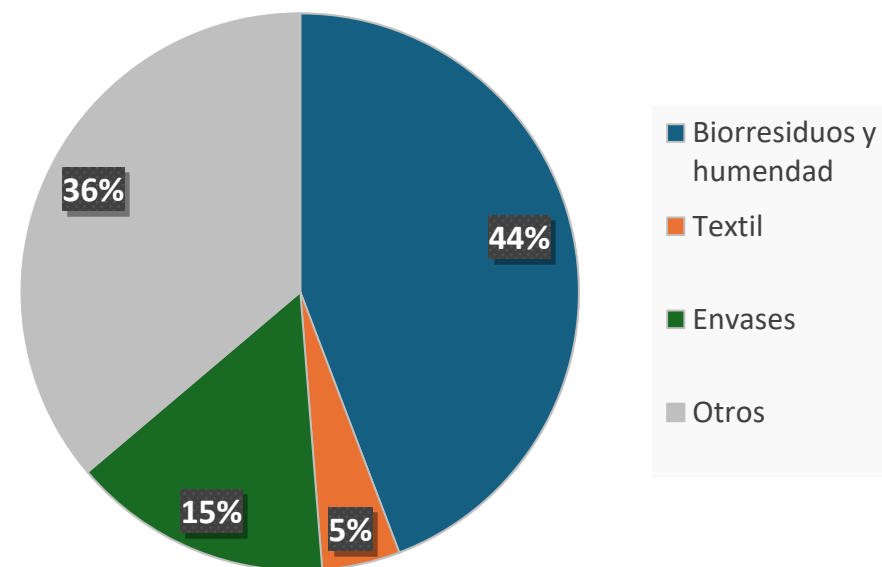


“Aceleración” normativa en la UE ...

Cadena de valor de determinados productos

- Propuesta **Directiva de residuos** (2022)
- Propuesta de **Reglamento de envases y residuos de envases** (2022)
- ...

A qué residuos municipales afectan...



Desarrollo “motorizado” de normas estatales...

Residuos (responsabilidad ampliada del productor)

- Desperdicio alimentario (en tramitación parlamentaria)
- Textil (9/4/2025)
- Muebles y enseres (9/4/2025)
- Plásticos agrarios no envases (9/4/2025)
- Plásticos de un solo uso no envases (PSU no envases, toallitas húmedas, globos (1/1/2025), productos de tabaco) (6/1/2023)
- Artes de pesca (31/12/2024)
- ...

“MEDIO” EN TRANSFORMACIÓN RADICAL....

Ley 7/2022 de
**residuos y suelos
contaminados**
para una
**economía
circular**

- Directivas 2018/851, que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre **residuos**
- Directiva 2019/94, de 5 de junio de 2019, “**plásticos de un solo uso**”

Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

TRANSPONE:

Directiva 2018/852, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los **envases y residuos de envases (5/7/2020)**



**OBJETIVOS DE LA LEY 7/2022 DE RESIDUOS
Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA
ECONOMÍA CIRCULAR**

OBJETIVOS	2025	2030	2035
Prevención	13%		15%
Reciclado (UE)	55%	60%	65
Reutilización	5%	10%	15%
Reducción de depósito	40%	20%	10%
Reciclado de envases	65%	70%	
Recogida separada municipal			50% (30%, 2024, PRTR)
Reducción generación de residuos alimentarios (ODS)		50% (venta minorista y consumidores) 20% (cadenas de producción y suministro)	
PpR, Reciclado, valoración RCD no peligrosos	70% mínimo en peso (sin especificar año)		

CAMBIO TRANSFORMADOR DE LA LEY DE RESIDUOS



El cumplimiento
de objetivos: el
camino para la
eficiencia
económica de los
servicios
locales.....



Bajos niveles de recogida separada (21%)

Altos niveles de vertido (49,4%)

Bajos niveles de reciclado (40,5)

Bajos costes del vertido/incineración

Menos costes ciudadanos/entidades locales

Incumplimiento de **objetivos ambientales legales**

“No reciclar era la opción económica más ventajosa”

Bajos niveles de recogida separada (21%, 50%, 2035)

Altos niveles de vertido (49,4%, 10%, 2035)

Bajos niveles de reciclado (40,5, 65%, 2035)

Impuesto vertido/incineración

Tasa municipal

Cumplimiento objetivos ambientales para la Sostenibilidad económica

“No separar con calidad, no reciclar, saldrá caro”



MEDIDAS DE LA LEY DE RESIDUOS:





Planificar

- Estrategia economía circular
- Programas de gestión
- Programas de prevención

Ordenar

- Ordenanza de gestión de recursos y residuos
- Documentos o guías técnicas de referencia

Incentivar

- Ordenanza fiscal (Tasas/PPNT). Bonificaciones
- Subvenciones
- Compra pública circular

Comprar

- Contratos de recogida y tratamiento
- Reserva contratos/subcontratación

Planificación

Aprobación obligatoria de programas de gestión de residuos (+ 5.000 hab.), de conformidad con los planes autonómicos y estatales

Posibilidad de aprobación:

- Estrategias de economía circular
- Programas de prevención. Anexo VI. Ejemplos de medidas de prevención.
- Programas de gestión, < 5.000 habitantes.

Las entidades locales podrán elaborar los **programas de gestión de residuos de forma individual o agrupados** (art. 15.3, LRSCEC).

Obligación legal de aprobación o adaptación de las ordenanzas de gestión de residuos:

“Las entidades locales **aprobarán las ordenanzas** previstas en el artículo 12.5 de esta ley a partir de la entrada en vigor de la misma, de manera que se **garantice el cumplimiento de las nuevas obligaciones** relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los **plazos fijados**.

En ausencia de las mismas, se aplicarán las **normas que aprueben las comunidades autónomas**” (DA 18, LRSCEC)

El **papel** de las ordenanzas de gestión....

- (1) **concretar el alcance y contenidos de los servicios de recogida separada y de tratamiento de residuos de competencia local...**
- (2) **definir las obligaciones de los productores de residuos municipales y**
- (3) **el alcance de las funciones de inspección y sancionadoras municipales**

Contenido de una ordenanza adaptada a los objetivos de la LRSCEC

Medidas de **prevención y reutilización** de residuos municipales;

Alcance de la gestión local de residuos comerciales no peligrosos;

Funcionamiento de los **puntos limpios** y las **recogidas especiales**;

Medidas de **educación y comunicación ambiental**;

Compostaje individual y comunitario;

Contenido de una ordenanza adaptada a los objetivos de la LRSCEC

Medidas especiales sobre **mercados o eventos públicos**;

Recogida conjunta de **biorresiduos con envases o residuos de plástico compostables**

Liberación de globos de forma intencionada y de fumar en las playas, para frenar la generación de basura dispersa;

Recogida de **datos e informaciones** sobre la gestión de residuos comerciales que no son gestionados por las entidades locales;

Marco para la gestión de **datos de carácter personal** en los modelos de alta eficiencia (puerta a puerta o contenedores inteligentes); etc.

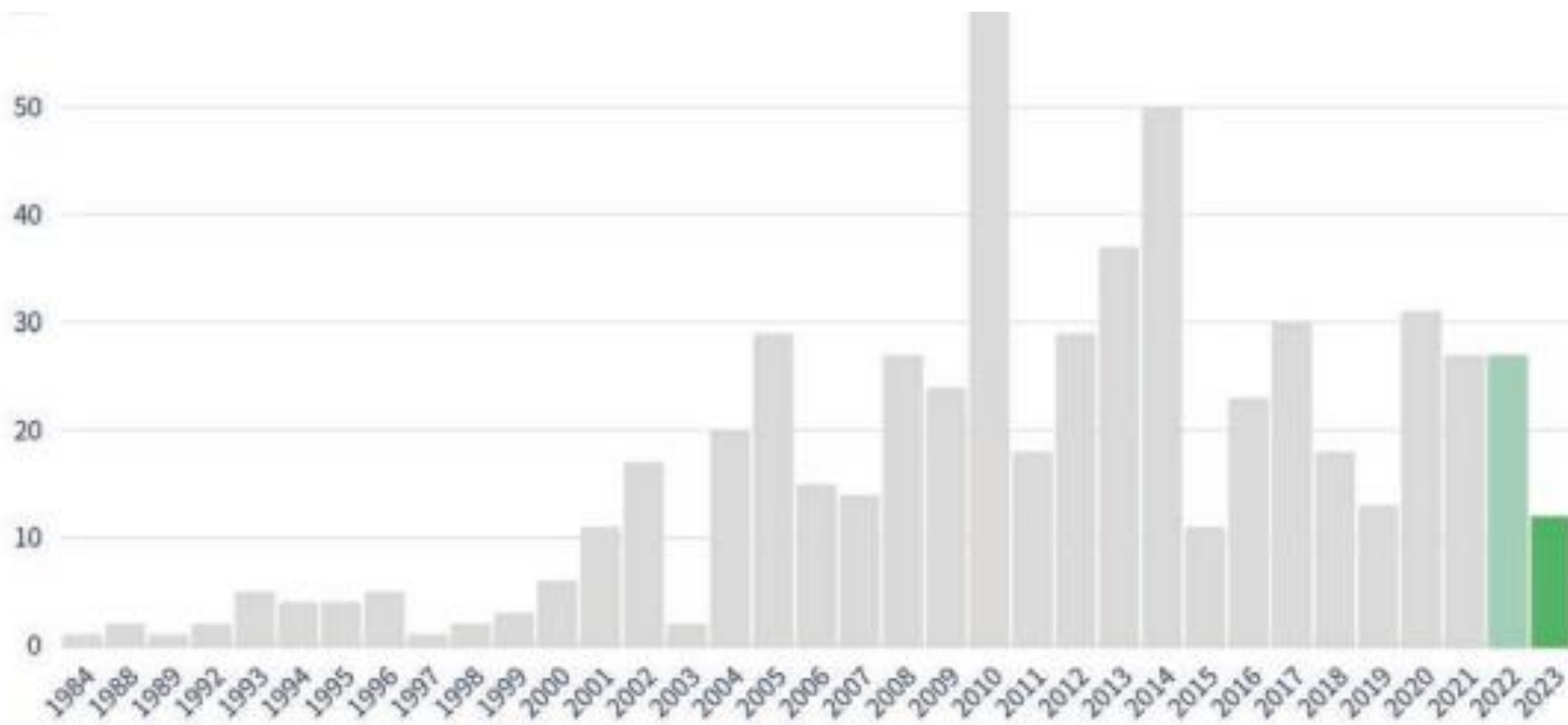


Ordenanzas locales de residuos

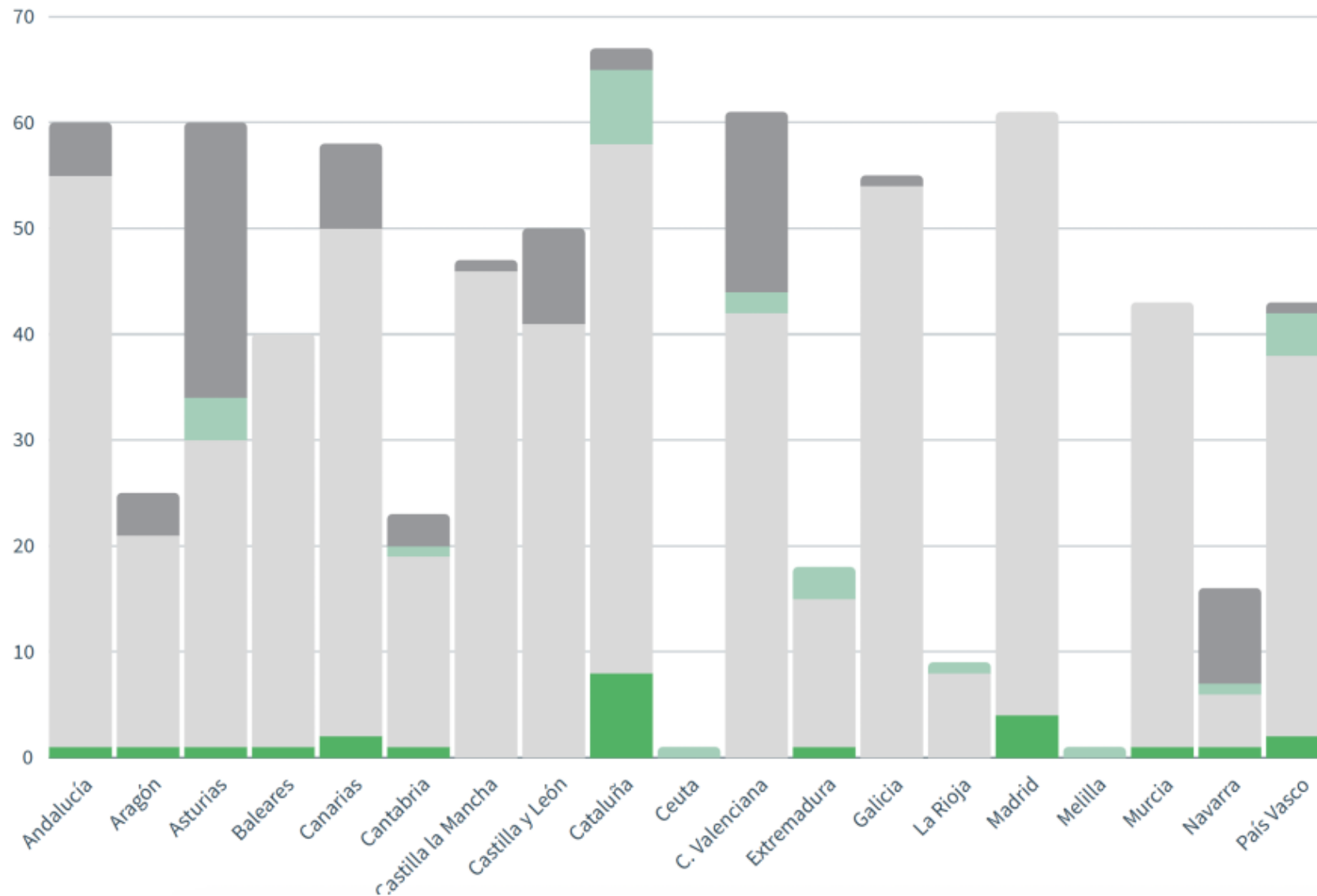
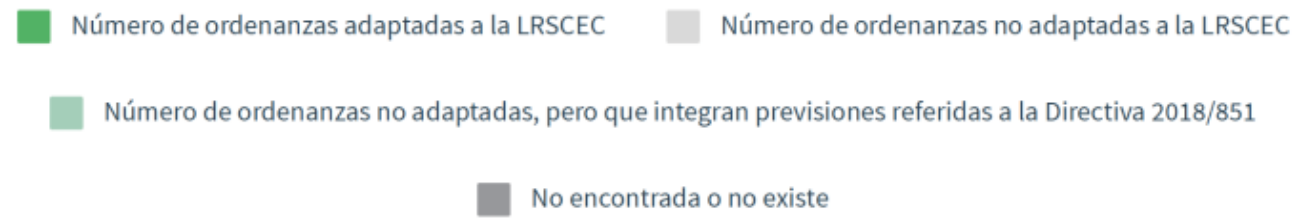
Informe sobre el cumplimiento de la obligación de su adopción por parte de las entidades locales, de acuerdo con la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC).



- Tan solo **42 entidades locales** cuentan con **ordenanzas adaptadas** a la LRSCEC de casi 1.000 estudiados de más de 5000 habitantes en toda España
 - **4,3%** municipios estudiados
 - **95,7%** no han dado cumplimiento a esta obligación
- (Itziar Sobrino, Pernas, *Ordenanzas locales de residuos* (2024), circularlocal.com)



- Ordenanzas adaptadas a la LRSCEC
- Ordenanzas no adaptadas a la LRSCEC, pero que integran previsiones referidas a la Directiva 2018/851
- Ordenanzas no adaptadas a la LRSCEC



Modelos existentes...

MODEL D'ORDENANÇA REGULADORA DE LA GESTIÓ DE RESIDUS MUNICIPALS

Versió març 2024



Generalitat
de Catalunya



Agència de
Residus de
Catalunya



FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Modelo de Ordenanza Marco de Recogida de Residuos

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS
(FEMP)

APROBADO POR LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA FEMP
30 DE ENERO DE 2024

Ordenanzas adaptadas a la LRSCEC

- Ordenanza municipal de gestión de residuos y limpieza de espacios públicos para una economía circular de **Santa Cruz de Tenerife** (2022)
 - <https://sede.santacruzdetenerife.es/sede/normativa/n667>
- Ordenanza 12/2022, de 20 de diciembre, de Limpieza de los Espacios Públicos, Gestión de Residuos y Economía Circular del Ayuntamiento de **Madrid** (2022)
 - <https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/2022/12/31/2/con/20230924/spa/html>
- Ordenanza Municipal de limpieza viaria y gestión de residuos domésticos de **Zaragoza** (2023)
 - <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/normativa/13139>

Ordenanzas adaptadas a la LRSCEC

- Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales de **Sevilla** (2024)
 - <https://www.lipasam.es/actualidad/legislacion/ordenanza-municipal-de-limpieza-publica-y-gestion-de-residuos-municipales2024.htm>
- Ordenanza municipal de limpieza viaria y gestión de residuos municipales del Excelentísimo Ayuntamiento de **Badajoz** (2024)
 - https://www.aytobadajoz.es/files/archivos/ayto/2024_07/2024-07-15000000_3410.pdf

Algunos **temas clave** de la
aprobación de las ordenanzas de
gestión de residuos

Alcance de los servicios de recogida y tratamiento: “Residuo doméstico”

- Generados por **los hogares** como consecuencia de la actividad doméstica (“peligrosos o no peligrosos”)
- Generados por **los servicios e industrias**,
 - similares a los domésticos “en composición y cantidad”,
 - “que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria”

Alcance de los servicios de recogida y tratamiento

- Los Ayuntamientos **podrán gestionar “residuos comerciales no peligrosos”**, sin perjuicio de que los productores puedan gestionarlos por sí mismos (art. 12.5, LRSCEC)
- **Ordenanza:**
 - definición del alcance de los “**residuos de competencia local**” y, en consecuencia, del servicio público
 - **¿Grandes productores?**

Alcance de los servicios de recogida y tratamiento

- **Podrán imponer** a los sujetos productores de “**residuos comerciales no peligrosos**”, no asimilables a domésticos, su **incorporación obligatoria** al sistema municipal, cuando así lo prevean las **ordenanzas locales** (art. 12.5, LRSCEC):
 - De forma *motivada*
 - Sobre la base de criterios de “*mayor eficiencia y eficacia* en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos”

Alcance de los servicios de recogida y tratamiento

- **Podrán imponer** a los sujetos productores de “**residuos comerciales no peligrosos**”, no asimilables a domésticos, su **incorporación obligatoria** al sistema municipal, cuando así lo prevean las **ordenanzas locales** (art. 12.5, LRSCEC):
 - Anulación por ausencia de motivación: STSJ de Andalucía, nº recurso 726/2013, del 30 de junio de 2015; STSJ de Andalucía nº recurso 523/2014, del 10 de marzo de 2016; ...

Alcance de los servicios de recogida y tratamiento

- No cabe la incorporación obligatoria de los **“residuos industriales”**.

Alcance de los servicios de recogida y tratamiento

- Definición de otros **residuos excluidos** (animales no domésticos, escombros de obra mayor, residuos peligrosos comerciales, detritus humanos, residuos agrícolas y ganaderos, SANDACH, etc.)

Residuos de origen comercial: “modelo para armar”


- “Residuos domésticos no peligrosos” (similares a los domésticos “en composición y cantidad”, “que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria” (**gestión pública**)
- “Residuos comerciales no peligrosos” (no son similares a los domésticos “en composición y cantidad”, o siéndolo que se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria”) (**gestión privada; gestión privada/gestión pública (ordenanza); gestión pública (ordenanza)**)
- “Residuos comerciales peligrosos” (con carácter general **gestión privada**)

Residuos de **origen industrial**: límites del **servicio**

- “**Residuos domésticos**” (similares a los domésticos “en composición y cantidad”, “que no se generen como consecuencia de la actividad propia” de la industria (**gestión pública**))
- “**Residuos industriales**” (no son similares a los domésticos “en composición y cantidad”, o siéndolo que “se generen como consecuencia de la actividad propia”) (**gestión privada**))

Otro concepto: “Residuos municipales”

- Definición que se integra a los efectos de determinar el **ámbito de aplicación de los objetivos** en materia de preparación para la reutilización y de reciclado y sus **normas de cálculo** establecidos en esta Ley
- **Ordenanza**: Definición de las **obligaciones de información de los productores de residuos comerciales**, gestionados de forma privada...

 “Model d’ordenança reguladora de la gestió de residus municipals” de la Agencia de Residuos de Cataluña


Otras definiciones...

- **Analizar, de acuerdo con la experiencia de cada municipio, la **conveniencia de establecer definiciones** vinculadas a:**
 - cuestiones principales de la gestión municipal (eventos públicos),
 - precisión de aspectos que afectan al alcance del servicio (fracciones residuos, fracción vegetal, grandes productores, comercial colectivo, ...)
 - los tipos de residuos (voluminosos, domésticos peligrosos, sanitarios de competencia local, vehículos abandonados...)



Importante definición a la luz de la experiencia de los técnicos municipales

Ejemplo práctico...

-  **Ordenanza de Tarragona:** “**Gran generador**” a aquella actividad económica que produce cantidades superiores a 24 l/día de resto, papel y cartón 2.200 l/semana, orgánica 1.100 l/día y vidrio 120 l/día.

Medidas de **prevención** y reutilización

- Referencia a las **medidas de la LRSCEC** (art. 18, anexo VI)
- Consumo de **agua no embotellada** en dependencia municipales
- Reducción de **residuos alimentarios** (colaboración con establecimientos de restauración y distribución de alimentos)

 Ordenanza de **Manacor** (Mallorca, Islas Baleares) o de **Tenerife**

Medidas de **prevención** y **reutilización** (art. 24, LRSCEC)

- Fomentarán el establecimiento de **redes de PpR y de reparación y el apoyo a estas redes** (especialmente entidades de economía social autorizadas para la gestión de residuos)
- **Facilitarán el acceso de estas redes** a residuos que puedan ser PpR y que estén en posesión de instalaciones de recogida
 - Se podrán establecer *protocolos* para la correcta recogida, transporte y acopio
- Promoverán la “utilización de **instrumentos económicos**, criterios de adjudicación, objetivos cuantitativos u otras medidas”

Obligaciones del productor inicial o poseedor relativas a la **gestión** (20.3, LRSCEC)

- **Residuos comerciales no peligrosos:** Opciones de gestión:
 - Obligación de separación en origen y de gestión de residuos, de acuerdo con el artículo 25, y acreditar la correcta gestión ante la entidad local (y CA si tiene sistema de trazabilidad “deberá reportar la gestión” a ella)
 - ...o bien adherirse al sistema público de gestión, cuando exista, de acuerdo con las ordenanzas

Obligaciones del productor inicial o poseedor relativas a la **gestión** (20.3, LRSCEC)

- **Residuos comerciales no peligrosos:**
 - En caso de **gestión privada “incorrecta o deficitaria”**:
 - **Requerimiento de subsanación** (plazo determinado por la autoridad competente)
 - En caso de no ser cumplido, **obligación de adhesión** al servicio municipal de recogida
 - **En caso de incumplimiento de las obligaciones de gestión**, la **entidad local asumirá subsidiariamente la gestión** y podrá repercutir al obligado el “coste real de la misma” (sin perjuicio de las responsabilidades)

Obligaciones de los productores y poseedores de residuos (ORDENANZA)

- **Obligaciones generales** y actuaciones no permitidas (integración de la experiencia)
- Obligaciones específicas de los productores o poseedores de **residuos comerciales no peligrosos**
 - Obligaciones de separación en origen y recoger de forma separada
 - Qué ocurre en caso de incumplimiento
 - Obligaciones o previsiones específicas (recogida especial) para los grandes productores
 - Obligaciones residuos comerciales no peligrosos gestionados de forma privada (comunicación, información)
- Recogida separada en **eventos públicos (Ordenanza Tenerife, Badajoz)**

Obligaciones de los productores y poseedores de residuos (ORDENANZA)

- Recogida separada en **eventos públicos**



Ordenanza **Tenerife, Badajoz, Sevilla,...**

Obligaciones de los productores y poseedores de residuos (ORDENANZA)

- Obligar a los **productores o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos** o **de residuos** cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para **eliminar o reducir** sus características o a que los **depositen en forma y lugar adecuados** (art. 12.5, LRSCEC)
 - Concreción de dicha obligación a través de la ordenanza (grandes productores, forma de gestión, acreditación documental, situaciones de emergencia o fuerza mayor, p.e.)



La importancia de **integrar la experiencia de los técnicos municipales**

Obligaciones de los productores y poseedores de residuos (ORDENANZA)

- Los Ayuntamientos **podrán regular** las **limitaciones de liberar globos** de forma intencionada y de **fumar en las playas**, que se podrán sancionar en las Ordenanzas Municipales con arreglo al régimen de infracciones y sanciones de la presente Ley (Art. 18.1, letra f, LRSCEC)

Disposiciones generales sobre el **servicio de recogida (LRSCEC)**

BIORRESIDUOS DOMÉSTICOS (47,5%RM)	Entidades locales (+ 5 mil hab.): 30 junio de 2022 Resto: 31 de diciembre de 2023
RESIDUOS TEXTILES	31 de diciembre de 2024
ACEITES DE COCINA	31 de diciembre de 2024
RESIDUOS DOMÉSTICO PELIGROSOS	31 de diciembre de 2024
RESIDUOS VOLUMINOSOS (MUEBLES Y ENSERES)	31 de diciembre de 2024

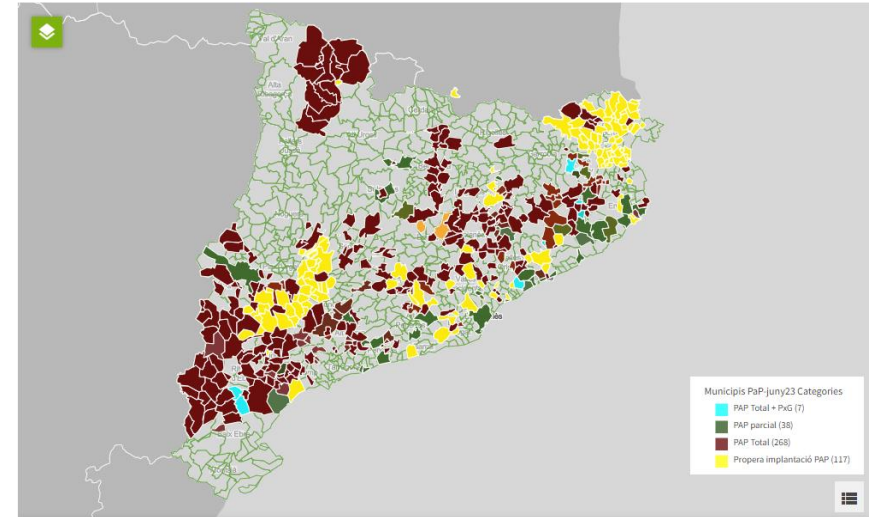
Disposiciones generales sobre el **servicio de recogida (LRSCEC)**

- “Se deberán **priorizar los modelos de recogida más eficientes**, como el puerta a puerta o el uso de contenedores cerrados o inteligentes que garanticen ratios de recogida similares”
- Límites a los **impropios** y obligaciones de **caracterizaciones**



Ordenanza tipo de *Agencia de Residus Catalunya*

Ordenanzas que aluden a la implantación de modelos puerta a puerta....(*Tenerife, Zaragoza, ...*)



Disposiciones generales sobre el **servicio de recogida**

- Definición del **modelo de recogida**: relación ordenanza-contrato
 - *Alcancel del servicio; fracciones; modalidades* (ordinaria, especial (voluminosos, RAEE, grandes productores, ...), puntos limpios, SRAP, ES); *elementos de contenerización; incumplimientos de las condiciones; gestión información y sensibilización; etc*



Ordenanzas que aluden a la implantación de modelos puerta a puerta....(Tenerife, Zaragoza, ...)

Disposiciones generales sobre el **servicio de recogida**

- Concretar la obligación municipal de **recopilar, elaborar y actualizar la información** necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, en particular:
 - la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción,
 - incluyendo la información acreditada por los **productores de residuos comerciales no peligrosos**, cuando estos residuos **no sean gestionados** por la entidad local (art. 12.5, LRSCEC)

Disposiciones sobre recogida de **diferentes fracciones**

- Definición de **condiciones de entrega y sistemas de aportación** (integración experiencia):
 - Biorresiduos (reglas específicas para diferentes modelos, definición de sistemas de aportación, etc.)
 - Envases domésticos (plásticos, metales, briks)
 - Envases comerciales
 - Papel y cartón
 - Envases de vidrio
 - Residuos textiles
 - Voluminosos
 - Aceite de cocina usado
 - Residuo doméstico peligroso
 - Fracción resto

Disposiciones sobre recogida de **diferentes fracciones**

- Las entidades locales, cuando así lo **establezcan sus respectivas ordenanzas**, podrán **recoger conjuntamente** con los **biorresiduos**:
 - residuos de envases y otros residuos de **plástico compostable** que cumplan con los requisitos de la norma europea EN 13432:2000, así como otros estándares europeos o nacionales

Disposiciones sobre recogida de **diferentes fracciones**

- **Compostaje doméstico y comunitario**
 - Condiciones de **adhesión**
 - Obligaciones de **comunicación e información**
 - Condiciones de **funcionamiento y mantenimiento, control y seguimiento**
 - solo podrán tratarse conjuntamente con los borresiduos , los envases y otros residuos de **plástico compostable** que cumplan con los estándares europeos o nacionales de biodegradación a través de compostaje doméstico y comunitario (28.1, LRSCEC).

Disposiciones sobre **recogidas especiales**

- Aparatos **eléctricos y electrónicos** (Real Decreto 110/2015)
- **Pilas** y acumuladores (RD 106/2008)
- Residuos de la **construcción** (obras menores y reparación domiciliaria, RD 105/2008)
- **Vehículos abandonados** (Real Decreto 265/2021)
- **Animales** domésticos muertos
- Residuos de **medicamentos** y sus envases
- Residuos **vegetales** (leñoso, no leñoso)
- Residuos **sanitarios** (clase I). Normativa autonómica (Madrid, Galicia, etc.)

Disposiciones sobre **recogidas especiales**

- **Definición de las opciones de depósito** de estos residuos especiales, según el modelo de gestión municipal y la normativa sectorial de aplicación:
 - **Puntos** limpios, fijo o móvil
 - Puntos de recogida habilitados por los **sistemas de responsabilidad ampliada del productor**
 - Entidades **gestoras registradas**
 - Instalaciones de los **distribuidores**
 - En algunos casos, la **recogida domiciliaria** previa solicitud del servicio por los usuarios

Uso y funcionamiento de los **Puntos limpios**

- Residuos **admitidos** (aceite de cocina usado, RAEE, pilas y acumuladores, textil, voluminosos, obras menores, podas, residuos domésticos peligrosos, etc.)
- Residuos **no admisibles** (industriales, comerciales peligrosos, agrícolas o ganaderos, etc.)
- Valorar la extensión a los **residuos comerciales no peligrosos** (pequeños, grandes productores)
- **Información** disponible en WEB
- Reglas de **uso y funcionamiento** (remisión a reglamento de uso)

Datos de **carácter personal**

- **Datos personales tratados** mediante los sistemas de identificación de usuario
- **Objetivos** del tratamiento de datos
- Papel de la empresa **contratista** o de las empresas responsables de la **comunicación o del seguimiento del servicio**
- **Gestión de los datos** a los efectos de la aplicación de la tasa justa o de pago por generación
- **Plazos** de almacenamiento de los datos...

*Model d'ordenança reguladora de la gestió de residuos municipals,
Agencia de Residus de Catalunya*

Régimen de **disciplina ambiental**

- Régimen de **inspección** (facultades de inspectores, obligaciones de colaboración, contenido acta inspección, etc.)
- **Potestad sancionadora local**: (1) en materia de **abandono, vertido o eliminación incontrolados** de los residuos de competencia local, (2) así como en los de **entrega de dichos residuos sin cumplir** las condiciones previstas en la presente **ordenanza local (LRSCEC)**
- **Régimen sancionador de intensidad variable** en función de la habilitación normativa (LRSCEC; LBRL)

Régimen de **disciplina ambiental**

- Régimen de **prescripción de infracciones y sanciones variable** en función de la habilitación legal (LRSCEC; LBRL)
- Sustitución de las sanciones económicas por la realización de horas en **beneficio de la comunidad...**
- **Firma de convenios de colaboración** con entidades públicas competentes en materia de menores (ejecución de medidas de juzgados de menores)
- **Publicidad de las sanciones** graves o muy graves

Muchas gracias!!!

Josepernas.com

Jose.pernas@udc.es

[LinkedIn](#)

