

Ferramentas fundamentais para a xestión de residuos de competencia local

Juan José Pernas García*

Este artigo pon o acento nos obxectivos e obrigas das entidades locais, particularmente nas esixencias de aprobación de programas e ordenanzas de xestión de residuos municipal, elementos esenciais para avanzar cara ao cumprimento dos obxectivos de prevención, reutilización e reciclado.



Composteiro · ADEGA

Novas obrigas da Lei 7/2022

A Lei 7/2022 de residuos e solos contaminados para unha economía circular (LRSCEC) obriga ao establecemento de novas recollidas separadas para determinadas fraccións de residuos, en prazos determinados, que se suman ás xa existentes. Concretamente, trátase da recollida selectiva de biorresiduos de orixe doméstica, de aceites de cociña usados, de residuos téxtiles, de residuos domésticos perigosos e de residuos de mobles e aveños¹. A separación e a reciclaxe en orixe de biorresiduos, mediante compostaxe doméstica ou comunitaria, ten a consideración de recollida separada de biorresiduos². A norma indica que a alternativa da selección e recollida en orixe debería fomentarse particularmente en poboacións inferiores a 1.000 habitantes.

Coa finalidade de mellorar os resultados dos sistemas municipais de recollida separada, sería oportuno que as entidades locais integrasen as súas estratexias de comunicación ambiental (non a mera realización de campañas puntuais) nos seus programas de xestión de residuos. Este é un elemento fundamental para mellorar os precarios, aínda que desiguais, niveis de implicación cidadá en boa parte dos sistemas locais de recollida separada. Neste sentido, sería conveniente, ademais da necesidade ineludible de que as corporacións locais reforcen a súa capacidade de inspección municipal (normalmente con poucos ou inexistentes recursos), valorar a conveniencia de aproveitar os recursos derivados dos sistemas de responsabilidade ampliada do produtor (SCRAP), particularmente dos envases, para despregar

estratexias de comunicación que apunten á incidencia financeira do comportamento individual nos recursos a disposición do Concello.

A Lei establece que entre os modelos de recollida que implanten as entidades locais “deberán priorizarse os modelos de recollida máis eficientes, como o “porta a porta” ou o uso de colectores pechados ou intelixentes que garantan cocientes de recollida similares”³. A norma non obriga, pero establece un carácter preferente para os modelos anteriores. Nos expedientes de contratación debería xustificarse adecuadamente a toma en consideración desta preferencia, especialmente no caso de non implantación destes modelos de xestión.

As autoridades competentes “promoverán a reciclaxe de alta calidade, de forma que se obteñan produtos e materiais con calidade suficiente para substituír as materias primas virxes en procesos industriais”. Poderán establecerse neste sentido “limitacións aos materiais impropios (aqueles depositados no contedor equivocado) que estean “presentes nos fluxos de recollida separada”⁴. A Lei prevé, igualmente, a posibilidade de determinación regulamentaria estatal de impropios “para a súa consideración como recollida separada”. A Lei establece, sen esperar á súa determinación regulamentaria, unha “porcentaxe máxima de impropios permitidos” para biorresiduos, que poderá ser mesmo reducido por orde ministerial⁵. Hai que ter en conta que a superación das porcentaxes máximas de impropios é considerada infracción administrativa⁶. A Comunidade Autónoma ten a competencia para sancionar. Para evitar o incumprimento das porcentaxes de impropios, “as entidades locais deberán establecer mecanismos de control, mediante caracterizacións periódicas, e redución de impropios para cada fluxo de recollida separada”⁷.

Programas en materia de prevención e xestión de residuos

A Lei 7/2022 obriga, por primeira vez, ás entidades locais “cunha poboación de dereito superior a 5.000 habitantes” a aprobar “programas de xestión de residuos”, de conformidade cos plans autonómicos e estatais de xestión⁸. A LRSCEC incorpora igualmente, como novidade, a posibilidade de que as entidades locais elaboren “estratexias de economía circular”.

Con relación ao cumprimento desta obriga por parte das entidades locais, sería oportuno impulsar instrumentos e medios de apoio para fomentar e facilitar o desenvolvemento de programas de xestión coherentes coa LRSCEC e a planificación autonómica. Dada a escasa tradición planificadora das entidades locais e a limita-

ción de recursos, apréciase a este respecto a necesidade de orientación e apoio técnico para o desenvolvemento dos “programas de xestión” e, no seu caso, a “estratexia de economía circular”. Isto podería articularse a nivel autonómico ou provincial, mediante a previsión dunha oficina ou unidade de apoio ás entidades locais que cubra esta e outras necesidades técnicas na aplicación da Lei, e/ou a elaboración de documentos tipo, e/ou unha guía metodolóxica de elaboración de estratexias ou programas de xestión.

Estes recursos poderían servir tamén de apoio para as entidades locais, non obrigadas, que desenvolvan programas de xestión, e para todas as entidades locais que pretendan implementar “programas de prevención”⁹. Estas ferramentas permitirían dotar de maior calidade e de maior coherencia a programación municipal coa planificación autonómica.

As entidades locais poderán elaborar os programas de xestión de residuos de forma individual ou agrupadas¹⁰. Isto fai que as mancomunidades ou consorcios existentes sexan o marco territorial idóneo para a elaboración conxunta destes programas de xestión de residuos.

Ordenanzas de xestión de residuos e taxas

En primeiro lugar, a LRSCEC obriga ás entidades locais á aprobación de ordenanzas, para cumprir as “obrigas relativas á recollida e xestión dos residuos da súa competencia nos prazos fixados”¹¹.

Estas ordenanzas municipais poderán regular a recollida conxunta de biorresiduos con envases ou residuos de plástico compostable¹²; limitar a liberación de globos de forma intencionada e de fumar nas praias¹³ para frear a xeración de lixo disperso; e asumir a xestión de residuos comerciais non perigosos, baixo determinadas condicións de eficacia e eficiencia¹⁴. Non se establece, no entanto, un prazo para o cumprimento desta obriga de aprobación de ordenanzas municipais en materia de residuos, aínda que é certo que este prazo debería estar condicionado en parte polos previstos para o cumprimento de obxectivos e obrigas de recollida separada.

En segundo lugar, a LRSCEC obriga a establecer, como veremos máis adiante, unha taxa ou unha prestación patrimonial non tributaria (PPNT), específica, diferenciada e non deficitaria, que “permita implantar sistemas de pago por xeración”, e que reflecta o “custo real” das operacións de recollida, transporte e tratamento de residuos¹⁵.

Esta taxa ou PPNT debe integrar “o custo real, directo ou indirecto, das operacións de recollida, transporte e tratamento dos residuos, incluídos a vixilancia destas operacións e o mantemento e vixilancia posterior ao peche dos vertedoiros, as campañas de concienciación e comunicación, así como os ingresos derivados da aplicación da responsabilidade ampliada do produtor, da venda de materiais e de enerxía”. Aos efectos de cumprimento destas esixencias será fundamental a aprobación e revisión dos futuros convenios cos SCRAP (Sistemas Colectivos de Responsabilidade Ampliada do Produtor, organizados por sectores de actividade produtiva-comercial e tipos ou fluxos de residuos, e dos que son os exemplos máis coñecidos de Ecoembes e Ecovidro), de acordo cos prazos de adaptación previsto na Lei, para que se poi-

dan coñecer as achegas económicas das entidades produtoras aos sistemas públicos (que previsiblemente se incrementarán), e poder dimensionar así ese “custo real” dos servizos locais de xestión de residuos. En todo caso, estas incertezas non poden ser un obstáculo para o cumprimento en prazo do previsto na LRSCEC; implican simplemente a necesidade de realizar adaptacións progresivas das ordenanzas fiscais a medida que se vaian adaptado os convenios cos SCRAP existentes e se vaian aprobando os novos convenios no marco dos fluxos de residuos que se incorporarán, nos próximos anos, á figura de responsabilidade ampliada do produtor (técnico, mobles e aveños, envases comerciais, etc.).

As taxas ou PPNT adoptadas polas entidades locais en cumprimento da obriga da LRSCEC, así coma os cálculos utilizados para á súa confección, deben ser comunicadas ás autoridades competentes das Comunidades Autónomas¹⁶. As CCAA ou deputacións (ou mesmo as federacións de municipios) deberían valorar a posibilidade de articular recursos e medios para tratar información sobre a comunicación de taxas municipais ou PPNT e facer seguimento das mellores prácticas de xestión neste ámbito, ao avaliar resultados e validar así, a posteriori, aquelas mellores experiencias para coñecemento do resto das entidades locais.

Sería igualmente conveniente impulsar, en colaboración con outras entidades locais ou entidades vinculadas, como a Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP), o desenvolvemento dunha ordenanza de tipo fiscal, así como tamén unha ordenanza tipo xeral en materia de residuos, ambas cunha aproximación flexible, que sirva de referencia para a aprobación das respectivas ordenanzas municipais. Particularmente, no proceso de elaboración das ordenanzas fiscais, é preciso prestar particular atención á capacitación e aos medios das entidades locais para levar a cabo este proceso de forma tecnicamente correcta, e a dispoñibilidade de información sobre os “custos reais” de calidade e sobre boas prácticas e experiencias de éxito doutras entidades locais españolas ou europeas.

Notas

1. Artigo 25.2, LRSCEC.
2. Artigo 25.2, letra b, LRSCEC.
3. Artigo 25.2, LRSCEC.
4. Artigo 24.3, LRSCEC.
5. Artigo 25.4, LRSCEC.
6. Artigo 108.3, letra w, LRSCEC.
7. Artigo 25.4, LRSCEC.
8. Artigo 12.5, letra b, LRSCEC.
9. Artigo 12.5, letra e, ap. 1º, LRSCEC.
10. Artigo 15.3, LRSCEC.
11. Véxanse a Disposición Final 7ª; artigo 18.1, letra, l, 28.1. LRSCEC.
12. Artigo 28.1, LRSCEC.
13. Artigo 18.1, letra f, LRSCEC.
14. Artigo 12.5, letra c, LRSCEC.
15. Artigo 11.3, LRSCEC.
16. Artigo 11.5, LRSCEC.

*Juan José Pernas García. Profesor titular de Dereito Administrativo na Universidade da Coruña e investigador permanente de ECOBAS.