

NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN ANDALUCÍA. ESPECIAL ATENCIÓN AL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES¹

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ.

Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA), miembro del Grupo de Investigación SEJ459: Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Energía, de la Universidad de Granada.

SUMARIO:

1. Concepto de Economía Circular como instrumento de protección del Medio Ambiente y competencias municipales en las materias incluidas o englobadas en el mismo.
2. Antecedentes normativos o regulatorios en materia de Economía Circular, tanto a nivel internacional como nacional y autonómico.
3. El marco de actuación municipal en materia de Economía Circular a la luz de la regulación contenida en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular.
4. La Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía: ámbito de actuación de las Entidades Locales en materia de Economía Circular.
5. Bibliografía citada.

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto ofrecer una visión completa y actualizada de la regulación sobre Economía Circular existente en España, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, prestando especial atención a la regulación de las competencias municipales en las materias englobadas dentro del concepto de Economía Circular.

En ese contexto, se hace un especial análisis de la recientísima Ley andaluza de Economía Circular, la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (LECA) que es una de las primeras normas que se han aprobado a nivel regional en materia estrictamente de Economía Circular (de hecho, a la fecha de cierre de estas líneas aún no había transcurrido la *vacatio legis* de 20 días desde su publicación en el Boletín

¹ “El presente artículo se ha elaborado en el marco del Proyecto de investigación Retos jurídicos para un sistema energético 100% renovable (PID2021-124031NB-C41), del que su autora es miembro del Equipo de Trabajo”.

Oficial de la Junta de Andalucía, que se produjo el 11 de abril de este año 2023), si bien otras normas autonómicas ya hacían referencia de una u otra forma a las materias englobadas en el concepto de Economía Circular, incluso utilizando el mismo término.

1. CONCEPTO DE ECONOMÍA CIRCULAR COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LAS MATERIAS INCLUIDAS O ENGLOBALADAS EN EL MISMO

El concepto de economía circular es un concepto de nuevo cuño o de muy reciente creación, aunque podemos señalar algunos antecedentes en los que hace varias décadas que ya se utilizaba el concepto de “economía circular”, como por ejemplo cuando ya en 1977 el Profesor MARTÍN MATEO (que puede considerarse como el padre del Derecho Ambiental en España) consideraba los residuos como recursos, y destacaba la conveniencia de tratar de recuperarlos con carácter preferente antes que su mera eliminación².

La primera vez que aparece como tal terminología (incluso como título de un capítulo de libro), se produjo en el libro de PEARCE y TURNER (1995)³, sobre *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, al que nos remitimos in extenso, dada la limitación de extensión del presente artículo.

En todo caso, existe cierto consenso en la doctrina a la hora de considerar que la consagración del concepto de “economía circular” se produjo con la **Comunicación de la Comisión** de 2 de diciembre de 2015, titulada “**Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular**”, completada después por el Informe de la Comisión de 4 de marzo de 2019 sobre la implementación del Plan de Acción de Economía Circular. En la actualidad, y como se estudiará en el siguiente apartado, el documento vigente en materia de Economía Circular a nivel de la UE es

² Vid., in extenso, Martín Mateo, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, 1998.

³ Pearce, D.W., y Turner, R.K., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, Celeste Ediciones, 1995.

A nivel nacional, en España, la implementación en nuestro país del Plan de Acción Europeo se ha producido de forma definitiva con la aprobación de la **“Estrategia Española de Economía Circular: España circular 2030”**, que finalmente fue aprobada en Consejo de Ministros de 2 de junio de 2020.

Y es en la definición de los objetivos de la Estrategia Española donde se puede atisbar su concepto, ya que la propia Estrategia señala que la misma sienta las bases **para impulsar un “nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene en la economía el mayor tiempo posible**, en el que se reducen al mínimo la generación de residuos y en el que se aprovechan con el mayor alcance posible los que no se puedan evitar”.

1.1. Elementos del concepto de Economía Circular

A la luz de todo lo anterior, y siguiendo a CERDÁ, E., y KHALILOVA, A. (2016)⁴, podemos concluir que dicho concepto se delimita por los **3 elementos** siguientes:

1. Mantener en la economía el mayor tiempo posible el valor de los productos, materiales y recursos, optimizando al máximo su rendimiento.

Esto implica a su vez aumentar el capital natural fomentando flujos de nutrientes en el sistema y creando las condiciones para la regeneración del suelo.

2. Reducir al mínimo la generación de residuos.

Por ejemplo, con el mantenimiento mejor que reciclaje, y preservando la energía incorporada, así como optimizando la reutilización.

3. Aprovechar al máximo los recursos que no se puedan evitar.

⁴ Cerdá, E., y Khalilova, A., "Economía Circular", Revista [Economía Industrial](#), N° 401, 2016 (Ejemplar dedicado a Empresa, medio ambiente y competición), págs. 11-20.

Lo que incluye gestionar externalidades como la contaminación del aire, el agua, la tierra, y el ruido, las emisiones de sustancias tóxicas y el cambio climático.

La Estrategia Española de Economía Circular incluye una visión a medio plazo, España circular 2030, que se pretende alcanzar mediante la consecución de los objetivos previstos a corto plazo en los sucesivos planes de acción trienales.

En este contexto, la Estrategia Española establece unas orientaciones estratégicas a modo de decálogo y se marca una serie **de objetivos cuantitativos a alcanzar para el año 2030:**

- ▶ Reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- ▶ Reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010.
- ▶ Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020.
- ▶ Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados.
- ▶ Mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua.
- ▶ Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO2 equivalente.

La Estrategia Española identifica seis sectores prioritarios de actividad en los que incorporar este reto para una España circular:

- ▶ Construcción,
- ▶ Agroalimentario,
- ▶ Pesquero y forestal,

- ▶ Industrial,
- ▶ Bienes de consumo,
- ▶ Turismo y
- ▶ Textil y confección.

Y señala como políticas clave para avanzar en economía circular las políticas económicas, de fiscalidad, empleo, I+D+i, de consumo, la política industrial, del agua, agraria y de desarrollo de áreas rurales.

En cuanto a sus líneas principales de actuación son ocho.

Cinco relacionadas con el cierre del círculo: producción, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias, y reutilización del agua.

Y las otras tres restantes, de carácter transversal: sensibilización y participación, Investigación, innovación y competitividad, y empleo y formación.

Por último, en cuanto a la evaluación del cumplimiento de los objetivos propuestos, la Estrategia Española incluye los mismos indicadores de la Estrategia Europea de Economía Circular, de forma que se puede comparar el avance de España con respecto al resto de Estados Miembros de la UE.

1.2. Notas características del concepto de economía circular

Siguiendo al Profesor ALENZA GARCÍA (2020)⁵, podemos señalar las siguientes características de la Economía Circular en España:

⁵ Alenza García, J. F., «La economía circular en el Derecho ambiental», en Revista *Actualidad Jurídica Ambiental* Núm. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo-VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental), págs. 225-249.

- ▶ Es un **principio instrumental o mediato**, ya que se prevé en los textos oficiales europeos como un fin y al mismo tiempo como un medio o un instrumento para conseguir un objetivo posterior y más importante.

Dicho de otra forma: no es un fin en sí mismo, no es un punto de llegada, sino un medio para conseguir una “economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”.

- ▶ Tiene un **significado poco uniforme o difuso**, ya que existen más de cien definiciones del concepto, por lo que es complicado conseguir cierto nivel de consenso entre la doctrina sobre algunas cuestiones relacionadas con el mismo.
- ▶ Tiene **vocación transformadora, transversal y generalista**, lo que debería provocar que este principio no debería quedarse circunscrito al ámbito de los residuos, sino que debería trascender del mismo y extenderse por todo el Derecho Ambiental, e incluso del Derecho Público.
- ▶ Es un **principio de principios**. No es un principio más, sino que del mismo se derivan otros principios específicos también muy importantes.

Esto se visualiza claramente en diversas normas sectoriales (principalmente autonómicas), como ocurre, por ejemplo, en el art. 3 de la Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha donde se diferencia entre:

Un **principio general**, que es “preservar el conjunto de los recursos de la tierra, extrayendo menos materias primas y energía y usando los recursos de manera más eficiente”, y

Otros **principios específicos**, como son “optimizar el uso de los recursos, preservar y mejorar el estado de los recursos naturales y fomentar la eficacia en el sistema social y económico”.

1.3. Definición normativa del concepto de Economía Circular

Ya en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, se define el concepto de Economía Circular como:

k) «Economía circular»: sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos.

Definición que recoge de forma literal en su art. 3, punto i), la recientemente aprobada Ley de Economía Circular de Andalucía, esto es, la Ley 3/2023, de 23 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, aprobada el 22 de marzo en el Parlamento de Andalucía, y publicada en el BOPA núm. 156, de 30 de marzo y en el BOJA núm. 67, de 11 de abril de 2023.

1.4. Competencias municipales en las materias englobadas en el concepto de economía circular

Pese a que como acabamos de señalar, la preocupación científica por el medio ambiente es relativamente reciente, no es menos cierto que se trata de un ámbito donde las competencias municipales tienen mayor tradición en nuestro país, tal y como han señalado los profesores ESTEVE PARDO (1996)⁶, SOSA WAGNER (1990)⁷, MARTÍNEZ MARTÍN (1981)⁸ y CASADO CASADO (2015)⁹.

⁶ Esteve Pardo, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.

⁷ Vid., Sosa Wagner, F., «Las competencias ambientales en el Derecho español. La capacidad de ejecución del Derecho internacional y comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*, Comisión de las Comunidades Europeas, Asturias, 1990, p. 55.

⁸ Vid., Martínez Martín, D. J., «Corporaciones locales y medio ambiente», *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981, que en la p. 105 señala que las causas de esto son de carácter histórico en nuestro ordenamiento jurídico.

⁹ Vid., Casado Casado, L., «Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* num.32/2015, p. 3.

Tal y como tuvimos ocasión de exponer en un trabajo específico sobre la materia publicado en 2018¹⁰, de hecho, como sucede de forma paradigmática en el caso de la contaminación acústica, es justamente en el ámbito local donde surge la acción protectora del medio ambiente, por lo que la importancia de las competencias locales en este ámbito es fundamental.

Y esto, a pesar de existir dos dificultades importantes en esta materia, que son las siguientes:

1. La primera dificultad estriba en la perspectiva bifronte del medio ambiente, que como es sabido implica que:
 - Por un lado, la mayoría de los problemas ambientales son de carácter global, por lo que trascienden la esfera local y deben abordarse desde instancias superiores (como ocurre por ejemplo con el cambio climático).
 - Por otro lado, muchas cuestiones ambientales tienen una incidencia específica en el ámbito local, por lo que los EELL son los más indicados para desarrollar y ejecutar políticas ambientales, como las administraciones más cercanas a los ciudadanos.

Entre las posibles soluciones a aplicar para resolver o al menos paliar esta primera dificultad estaría, siguiendo el famoso lema de “pensar globalmente, actuar localmente”, aplicar el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual *“el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”*, así como el principio de subsidiariedad, que ha sido invocado en muy diversas sentencias por el propio Tribunal Supremo, para subrayar la importancia de las EELL en la defensa y protección del medio ambiente. Entre

¹⁰ Navarro Rodríguez, P., "Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", Revista *Cuadernos de derecho local*, Núm., 46, 2018 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), págs. 68-103.

esas Sentencias, destaca la STS de 26 de julio de 2006, en la que el Alto Tribunal español ha señalado lo siguiente:

«Si nos aproximamos ahora a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente no ofrece duda la trascendencia que la misma posee para los vecinos que conviven en cada uno de los municipios, ya que, como es sabido, si algo caracteriza a la Administración local es su cercanía a los ciudadanos y la intermediación con los problemas. Ello sin duda la cualifica de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. De ahí la importancia del principio de subsidiariedad que se introduce en el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local según el cual “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Lo expuesto lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde a los entes locales en la materia» (FJ 5).

Por tanto, se puede afirmar que a pesar de que muchos problemas ambientales tengan carácter global y trasciendan las fronteras locales, debe mantenerse la importancia de la acción local –especialmente de los municipios– en este ámbito, por su carácter de administración más próxima a los ciudadanos.

2. Y la segunda dificultad a la que nos enfrentamos en esta materia consiste en que la Constitución española de 1978 sólo delimita las competencias entre las CCAA y el Estado (arts. 148 y 149), pero no pormenoriza o detalla las competencias municipales en materia de medio ambiente, al no establecer un listado como sí hizo con las CCAA y el Estado.

Esto no implica que los EELL no tengan responsabilidades en materia medioambiental, ya que las mismas se derivan de un doble mandato constitucional:

- Por un lado, la previsión del art. 137 de la Constitución española, en la que claramente reconoce la autonomía local a municipios y provincias en la gestión de sus respectivos intereses (entre los que se encontrarían, como no puede ser de otra manera, las cuestiones medioambientales).
- Por otro lado, el mandato del art. 45.2 de la Constitución española, que establece que “*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*”, incluyéndose, como es lógico, las EELL como uno de los tres poderes territoriales del Estado, junto con CCAA y Administración General del Estado. Aunque no es menos cierto que las EELL encuentran graves dificultades a la hora de poder desarrollar esa función, debido a la escasez de recursos económicos, humanos y técnicos, a lo que se añaden algunos entrecruzamientos de competencias y la ausencia de cooperación interterritorial en algunos casos entre diferentes Administraciones territoriales¹¹.

Así pues, y a diferencia de la ausencia de pormenorización de las competencias locales en materia medioambiental en la CE, es el legislador sectorial el que va estableciendo el conjunto de competencias de los EELL en esta materia, así como los Estatutos de Autonomía, destacando el hecho de que la mayoría de los mismos, en sus más recientes versiones reformadas (como los de Andalucía y Cataluña) sí que incluyen de forma expresa la competencia municipal de protección del medio ambiente, como competencia propia, de forma que en los municipios de esas CCAA la protección del medio ambiente ya no se considera como una mera posibilidad, sino como una obligación, que es invocable y exigible directamente por los ciudadanos, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en diversas ocasiones¹².

¹¹ Sobre este tema se ha ocupado en profundidad Allí Turrillas, J. C., en «Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural», dentro de la obra colectiva de Parada Vázquez, R. y Fernández Rodríguez, C. (Dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 233-279.

¹² *Id.*, las SSTs de 30 de abril y de 7 de noviembre de 1990, siendo Ponente en ambas Francisco González Navarro.

En concreto, el art. 92.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece de forma literal que: «se garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad», sobre materias como la ordenación y prestación de los servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria y prevención y extinción de incendios [art. 92.2.d)]; y la «cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública» [art. 92.2.h)].

Por su parte, la gran mayoría de leyes ambientales de esas mismas CCAA reconocen importantes competencias a los EELL (especialmente, a los municipios), con mayor o menor intensidad en función del sector concreto de que se trate.

Pero donde más claramente se establece la delimitación competencial de los EELL en materia medioambiental es en la normativa general de régimen local, esto es, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, también, la “LBRL”), que como es bien sabido sufrió una importante reforma mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, también, la “LRSAL”), en el sentido que trataremos de resumir a continuación.

Con la aprobación en diciembre de 2013 de la LRSAL, se introdujeron importantes cambios en las competencias ambientales locales, con los objetivos iniciales muy loables de tratar de evitar o eliminar duplicidades (principio de “una administración una competencia”, que por otra parte no es nada pacífico entre la doctrina¹³) y conseguir la difícil sostenibilidad financiera.

¹³ De hecho este principio ha sido duramente cuestionado por los profesores Font i Llovet, T., y Galán Galán, A., debido a las dudas que les provoca, y que pueden sintetizarse en las siguientes: «¿es de verdad posible la separación absoluta de competencias? ¿O es más realista aceptar la intersección de competencias como algo habitual, por mor de la complejidad actual, y profundizar en los mecanismos de colaboración y coordinación». *Cfr.* Font i Llovet, T., y Galán Galán, A., «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», en Font i Llovet, T., y Galán Galán, A., (Dir.), *Annuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, págs. 14 y 15.

Y es que tal y como ha destacado el profesor TOSCANO GIL (2024), con esta clarificación del régimen de las competencias municipales, y la consiguiente supresión de duplicidades derivada de la misma, lo que se pretendía era contribuir al recto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, o eficiencia en el uso de los recursos locales¹⁴.

De hecho es la propia Exposición de Motivos de la LRSAL la que denunciaba la existencia de «problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones», culpa, según señalaba la propia norma, del modelo competencial diseñado, hace casi 30 años, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Y de lo que no cabe duda es de que el nuevo modelo de delimitación competencial de la LRSAL afectó de forma importante a las competencias de los municipios en materia de medio ambiente, que para autores como CASADO CASADO son objeto de “redefinición”¹⁵, e incluso para otros como BOIX PALOP (2014) y PAREJO ALFONSO (2014), son objeto de “recentralización”¹⁶:

Más en concreto, y como ya tuvimos la ocasión de exponer en un trabajo específico sobre la materia publicado en 2018¹⁷, este nuevo modelo se podría sintetizar en los siguientes puntos:

1. Utilicemos el concepto que utilizamos de medio ambiente, el papel de los Entes Locales en su protección se torna en imprescindible, al ser las Administraciones más cercanas a los ciudadanos. De ahí que la delimitación de sus competencias sea tan importante.

¹⁴ Toscano Gil, F., «Las competencias municipales», en Carrillo Donaire, J. A., Navarro Rodríguez, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014, pp. 89-119.

¹⁵ Casado Casado, L., “Las competencias (...)”, op. cit., p. 25.

¹⁶ Boix Palop, A., «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014, pp. 12-15; Parejo Alfonso, L., «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, p. 12.

¹⁷ Navarro Rodríguez, P., "Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista Cuadernos de derecho local*, Núm., 46, 2018 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), págs. 68-103.

2. Con la aplicación de la LRSAL, se reduce el ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente, al cambiar el concepto de «protección del medio ambiente», anteriormente utilizado, por el de «medio ambiente urbano», sin duda más reducido. Ahora bien, lo cierto es que, en nuestra opinión, debe relativizarse ese alcance restrictivo del cambio de nomenclatura, ya que a efectos prácticos las materias afectadas o protegidas vienen a ser prácticamente las mismas.
3. En todo caso, no cabe duda de que no sólo no se ha conseguido la pretendida clarificación competencial perseguida por la LRSAL, sino que antes al contrario deja muchas dudas en cuanto a su aplicación real y sus efectos sobre las competencias municipales y provinciales y la prestación de los servicios locales, dudas que no se despejaron con las numerosas guías de aplicación aprobadas tras la entrada en vigor de la Ley, incluso por el propio Ministerio, y que en buena medida siguen persistiendo a día de hoy.
4. En el ámbito concreto de lo ambiental, las dudas interpretativas se acrecentaban por la absoluta descoordinación existente entre las previsiones de la LRSAL y las de la legislación de residuos en relación con las competencias locales en materia de residuos, ya que la atribución por parte de la LRSAL de competencias en este ámbito a provincias y municipios no tuvo en cuenta las previsiones de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. Cuestiones que casi 10 años después se han podido clarificar, al menos en parte, en virtud de la aprobación de la Ley 7/2022, de la que nos ocuparemos en detalle en el punto 3 del presente artículo doctrinal.
5. Por otra parte, la exigencia del cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el mayor control económico a que se sujeta tras la aprobación de la LRSAL el ejercicio de competencias (objetivos muy loables en sí mismos) ha supuesto, de facto, un efecto perverso como es un freno a la actuación municipal en materia ambiental.

6. Por último, es de reseñar el reforzamiento del papel de las provincias en materia de competencias medioambientales, operado por la LRSAL, tanto en las tradicionales funciones de cooperación y asistencia de las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes como en su nuevo papel como prestadoras de servicios, especialmente en los municipios de menor población. Pero ni siquiera en este ámbito la LRSAL fue lo suficientemente clara, ya que dejó también abiertas algunas dudas interpretativas.

Todas estas dudas interpretativas que hemos señalado, indican, tal y como ha destacado por ejemplo el profesor MELLADO RUIZ (2012), que algunos de los cambios de redacción de la LRSAL respecto de la anterior regulación, no hicieron más que demostrar “la intención limitadora de la reforma respecto de la asunción competencial por parte de los entes locales”¹⁸.

Tan es así, que aún a la fecha de cierre de estas líneas (10 años después de la reforma de la LRSAL) persisten dos dudas interpretativas de gran calado sobre las competencias propias de los EELL en medio ambiente, en las que no hay consenso entre la doctrina, centradas en determinar si el listado del art. 25.2 constituye un techo máximo competencial para los EELL, o se trata de un mínimo básico que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica y en saber qué sucede con las competencias atribuidas con anterioridad a la LRSAL por alguna ley sectorial.

1.4.1. El listado del art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, mínimo ampliable o techo máximo competencial

Tal y como ha señalado la profesora CASADO CASADO, la primera y más importante duda interpretativa que provoca la enumeración de materias como competencias propias de los EELL prevista en el artículo 25.2 de la LBRL (algunas de ellas, tal y como hemos señalado en el apartado anterior, claramente ambientales o relacionadas con el medio ambiente) es si este listado constituye un techo máximo

¹⁸ Mellado Ruiz, L., «Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, p. 6.

competencial para los EELL, de modo que la legislación sectorial no podría atribuir a los mismos otras competencias propias; o, por el contrario, se trata de un mínimo básico que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica, a través del reconocimiento a los EELL de competencias en materias distintas a las previstas en dicho precepto¹⁹. Así lo ha puesto de manifiesto SOUVIRÓN MORENILLA, que incluso ha aportado argumentos a favor de ambas posibilidades²⁰.

En el caso que nos ocupa en el presente estudio, la duda que se plantea se centraría en dilucidar si es posible que una ley pueda atribuir a los EELL otras competencias propias en materia ambiental, más allá de la de «medio ambiente urbano» o «abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales» recogidas en el art. 25.2. Por ejemplo: ¿podría una ley atribuir a los municipios competencias propias en materia de protección del medio natural, lucha contra el cambio climático o fomento de las energías renovables y eficiencia energética (materias no incluidas en dicho precepto)?

A estos efectos, hay que aclarar que nada impide que los EELL puedan ejercer competencias distintas de las recogidas en el listado del art. 25.2. Ahora bien, la cuestión es, como ha señalado Carbonell Porras, si sólo pueden hacerlo si se cumplen las exigencias del art. 7.4 de la LBRL y sin que ello suponga calificar tales competencias como propias; o, en cambio, pueden asumirlas como propias, al margen de lo establecido por el art. 7.4²¹.

¹⁹ Sobre este asunto, *vid., in extenso*, Casado Casado, L., «Las competencias ambientales (...)», op., cit., pp. 34-40.

²⁰ *Vid.*, Souvirón Morenilla, J. M., «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pp. 93 y 94.

²¹ En este sentido, Carbonell Porras, E., en su trabajo titulado «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, p. 774, señala que no «cabe apreciar grandes diferencias entre los criterios del art. 25 (de nuevo, los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, la dotación financiera y la no atribución simultánea a otra Administración Pública) y los del art. 7.4 (que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública). En el primer caso, corresponderá a la propia Ley, a la memoria económica que debe acompañarla, la apreciación de esos criterios; en el segundo caso se exigen dos informes preceptivos y vinculantes». Sin embargo, advierte que «el artículo 7.4 LBRL no resulta de aplicación a los legisladores, estatal o autonómicos según los criterios constitucionales de distribución de competencias, sino a las propias Entidades locales, que son las que, mientras el Tribunal Constitucional no diga otra cosa, para ejercer competencias distintas de las propias y delegadas deberán contar con los dos informes favorables. No tiene sentido que el legislador autonómico (que es el que debe atribuir competencias propias) esté condicionado por dos informes preceptivos y vinculantes de la propia Administración autonómica en la mayoría de los casos si decide ampliar las competencias de los Municipios de su territorio en materias de su competencia».

La mayoría de la doctrina se ha pronunciado a favor de considerar la enumeración del art. 25.2 de la LBRL como mínimo ampliable por la legislación sectorial (así lo han afirmado expresamente, entre otros, CARBONELL PORRAS (2014)²², CASADO CASADO (2014)²³, FUENTES GASÓ (2014)²⁴ y VELASCO CABALLERO (2014)²⁵). Y así lo entendemos nosotros también.

Y ésta parece ser también la interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al establecer que el art. 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, «sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas»²⁶.

Pero a pesar de todo lo anterior, sigue sin ser ésta una cuestión pacífica, dado que tanto el Consejo de Estado como el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya han mantenido y siguen manteniendo una posición totalmente contraria a considerar el listado del art. 25.2 como un mínimo ampliable²⁷, a lo que habría que añadir algunos autores (entre los que destacan MEDINA GUERRERO (2014)²⁸, SOUVIRÓN MORENILLA (2014)²⁹ y TOSCANO GIL(2014)³⁰) que también se han posicionado en contra, al afirmar que consideran el listado del art. 25 como totalmente cerrado, y por tanto un techo competencial insuperable por ninguna Ley.

²² Carbonell Porras, E., «Sobre la reforma...», *op. cit.*, p. 775.

²³ Casado Casado, L., «Las competencias ambientales (...)», *op. cit.*, p. 39.

²⁴ Fuentes Gasó, J. R. y Casado Casado, L., «La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales», en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 74.

²⁵ Velasco Caballero, F., «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pp. 92-93.

²⁶ «Nota Explicativa de la Reforma Local», *op. cit.*, p. 3.

²⁷ En concreto, en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 338/2014, de 22 de mayo de 2014, emitido en relación con el planteamiento por parte de algunos municipios de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a determinados preceptos de la LRSAL, donde se reafirma la interpretación ya sostenida en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de la LRSAL, y considera que los municipios sólo tienen las competencias propias derivadas del listado del artículo 25.2 de la LBRL, impidiéndose que el legislador sectorial pueda atribuirles como propias otras competencias no recogidas en esa lista. Y de forma muy similar, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya también ha señalado en su Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la LRSAL que el listado del artículo 25.2 de la LBRL es un listado cerrado y tasado de materias con el que se fija un máximo competencial, lo que, en su opinión, sería inconstitucional.

²⁸ Medina Guerrero, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 40-43.

²⁹ Souvirón Morenilla, J. M., «Competencias», *op. cit.*, p. 85.

³⁰ Toscano Gil, F., «El nuevo», *op. cit.*, pp. 299-303.

1.4.2. Competencias atribuidas antes de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local por alguna Ley sectorial

La segunda duda interpretativa que se ha suscitado a la luz del listado de competencias propias de los EELL que establece el art. 25.2 de la LBRL es qué sucede con aquellas competencias de los municipios concretadas en leyes sectoriales autonómicas –también estatales– anteriores a la aprobación de la LRSAL.

Más en concreto, la cuestión se centraría en dilucidar si pueden o deben los municipios seguir ejerciendo esas competencias, y si mantienen esas competencias como propias.

En nuestra opinión, debe entenderse vigente la atribución de competencias propias a los municipios en materia de medio ambiente realizada por las leyes sectoriales anteriores a la LRSAL. Así lo ha señalado también CASADO CASADO, afirmando que “esta interpretación es coherente con la propia configuración del art. 25.2 de la LBRL (como mandado que trata de asegurar que Estado y comunidades autónomas atribuyan competencias a los municipios en las materias en él incluidas y no como una atribución inmediata de competencias) y con el carácter abierto de las materias en él contenidas que hemos defendido y, desde un punto de vista práctico, viene avalada por un elemental principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos locales”³¹.

Y esa ha sido también la interpretación seguida mayoritariamente por la normativa autonómica adoptada en aplicación de la LRSAL³², al considerar que las leyes

³¹ Casado Casado, L., «Las competencias ambientales (...)», op., cit., p. 41.

³² Es el caso, por ejemplo, de Andalucía (Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL), Castilla y León (Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL), Cataluña (Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL –derogado tras su falta de convalidación por el Parlamento autonómico–, y Decreto Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL–), Comunidad Valenciana (Decreto Ley 4/2015, de 4 de septiembre, de medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicionales 15ª y transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL), Extremadura (Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; y Decreto 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL), Islas Baleares (Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Islas Baleares de la

autonómicas que atribuían competencias a los EELL con anterioridad a la LRSAL no han perdido su vigencia con su entrada en vigor, de modo que estas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas de conformidad con las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 7.2 LBRL.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS O REGULATORIOS EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR, TANTO A NIVEL INTERNACIONAL COMO NACIONAL Y AUTONÓMICO

2.1. A nivel internacional

Tal y como muy certeramente ha señalado el Prof. ALENZA GARCÍA (2020)³³, *"la economía circular sólo tiene de novedosa la expresión. Las ideas que encierra y la concepción sistémica del ciclo de los materiales vienen de lejos y han sido denominadas en la política europea de residuos con otros términos que, en su día, tuvieron también un notable éxito"*.

Sirvan como ejemplos estos cuatro: (i) el objetivo de las 3 R: (reducción, reutilización y reciclaje), (ii) el enfoque de la cuna a la tumba, (iii) la política de productos integrada y (iv) la sociedad del reciclado.

La primera Directiva europea sobre residuos fue la Directiva 75/442, en la que se incluía ya la idea de los residuos como fuente de riqueza y se establecía la obligación de los Estados miembros de promocionar "la prevención, el reciclaje y la transformación de

LRSAL), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la comunidad de Madrid a la LRSAL), Principado de Asturias (Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL), y Región de Murcia (Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL).

³³ Alenza García, J. F., «La economía circular en el Derecho ambiental», en Revista *Actualidad Jurídica Ambiental* Núm. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo-VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental), págs. 225-249.

los residuos, la obtención a partir de éstos, de materias primas y eventualmente de energía, así como cualquier otro método que permita la reutilización de los residuos” (art. 3.1).

Con posterioridad, todos los textos programáticos sobre la política de residuos incluyeron estas mismas notas esenciales. Por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión sobre la Estrategia comunitaria de Residuos de 1990 y de 1997; y, también, del Libro Verde de 7 de febrero de 2001 de la Comisión sobre Política de Productos Integrada, que impulsó las medidas antes señaladas. En dicho Libro Verde se definía la política de residuos como *“un enfoque que pretende reducir los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida, que van desde la extracción minera de materias primas hasta la gestión de residuos, pasando por la producción, distribución y utilización”*.

También la Comunicación de la Comisión sobre “Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental” de 18 de junio de 2003 definía el concepto de “ciclo de vida” en el siguiente sentido:

“El concepto del ciclo de vida: analiza el ciclo de vida de un producto con el objetivo de reducir sus impactos ambientales acumulativos (desde su concepción hasta su eliminación). Al mismo tiempo, también intenta evitar que una determinada parte del ciclo de vida sea tratada de tal forma que el resultado sea un simple desplazamiento de la carga medioambiental a otra parte. Al considerar la totalidad del ciclo de vida de un producto de forma integrada, la PPI también fomenta la coherencia del sistema y alienta la adopción de medidas para reducir los impactos ambientales en el punto del ciclo de vida con mayor probabilidad de eficacia en la reducción del impacto ambiental y ahorrar costes a las empresas y a la sociedad”.

Y después ya vino la Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2005: «Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos - Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos», que utilizó la expresión de “economía circular” por primera vez. Desde entonces, esta idea ha seguido utilizándose en los textos programáticos sobre residuos y sobre medio ambiente en general hasta el Plan de Acción de 2015, cuya principal innovación radicaba en incluir la intención de dar un verdadero y

trascendental impulso a esas líneas estratégicas de eficiencia en el uso de los recursos, de recuperación de los materiales residuales y de potenciación de los mercados de materias primas secundarias, con acciones concretas y disposiciones normativas específicamente dirigidas a dichos objetivos.

Con carácter previo, y con el ánimo de transformar la Unión Europea en una «sociedad del reciclado» y contribuir a la lucha contra el cambio climático, se aprobó en 2008 la [Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008](#), sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, Directiva Marco de residuos).

Esta nueva directiva estableció el principio de jerarquía de residuos como instrumento clave que permitía separar la relación entre el crecimiento económico y la producción de residuos, indicando el orden de prioridad en las actuaciones en materia de residuos: prevención de residuos, preparación para la reutilización, reciclado, otros tipos de valorización incluida la energética y por último, la eliminación de los residuos.

Pero es en el Plan de Acción en materia de economía circular (COM /2015/ 614 final), titulado "Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la Economía Circular" donde se incluyó la aprobación de un paquete normativo que revisaba las piezas clave de la normativa de la Unión Europea en materia de residuos.

Así, en 2018 se aprueba la [Directiva \(UE\) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018](#), por la que se modifica la [Directiva 2008/98/CE](#) sobre los residuos (en adelante, [Directiva \(UE\) 2018/851](#)). Esta directiva revisa algunos artículos de la Directiva Marco de residuos con el objetivo de avanzar en la economía circular, armonizar, mejorar la información y trazabilidad de los residuos y reforzar la gobernanza en este ámbito.

Y otras Directivas destacables en ese paquete normativo son las siguientes: la Directiva (UE) 2018/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/ CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil; la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores, y a los residuos de

pilas y acumuladores, y la Directiva 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; la Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos; la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos; la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, y la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medioambiente.

La última norma aprobada a nivel europeo sobre estas materias es el Pacto Verde Europeo, donde la transición de la UE a una economía circular es ya algo imprescindible o *conditio sine qua non* para alcanzar el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y detener la pérdida de biodiversidad.

2.2. A nivel nacional

El primer precedente normativo lo encontramos en la primera ley de residuos española, la **Ley 19/1975, de noviembre, de desechos y residuos sólidos urbanos**.

Y ya en su exposición de motivos se decía que durante el proceso de elaboración de la ley “se advirtió la necesidad de ampliar el contenido de aquélla, con el fin de contemplar y dar solución jurídica a los problemas que plantean en nuestro país las actividades que se desarrollan en las distintas fases integradas en el ciclo completo de los residuos sólidos urbanos, desde su producción hasta su aprovechamiento o eliminación final”.

Más adelante esta misma norma advertía de la necesidad de ser eficientes en la utilización de los recursos, y lo hacía del siguiente modo:

“la creciente escasez de recursos naturales, como consecuencia del impacto debido al auge demográfica, incremento del nivel de vida, industrialización y pautas de consumo, singularmente acusada en países con cierto grado de desarrollo, ha convertido la necesidad de la utilización integral de los recursos en centro de atención económica e incluso política. En este sentido, la acelerada innovación tecnológica producida en las últimas décadas ha permitido considerar la posibilidad de explotar una fuente de riqueza hasta ahora desaprovechada. La recuperación de la energía latente o transformación de los productos útiles contenido, en los residuos va a determinar que éstos dejen de considerarse en un solo aspecto negativo, de desecho, para pasar e constituir una de las fuentes de riqueza del futuro”.

Por ello, al describir el objeto de la Ley, su artículo 1 incluía el fomento del “aprovechamiento de los mismos mediante la adecuada recuperación de los recursos en ellos contenidos”. Y a tal fin, la ley habilitaba al Gobierno para “fomentar la utilización de recursos recuperados en la fabricación de ciertos productos elaborados” (art. 9, c) y promover los sistemas más adecuados “para el aprovechamiento más racional de los recursos contenidos en los mismos” (art. 11.1).

Con posterioridad, se aprobó la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#), que incorporó al ordenamiento jurídico interno la Directiva Marco de residuos, a la vez que revisó la regulación en la materia existente en España.

De esta Ley lo más destacable es que incorporó los nuevos conceptos acuñados en el ámbito de la Unión Europea, como son el de subproducto y el del fin de la condición de residuo, y el principio de jerarquía de residuos, principio que debe imperar en la política y en la legislación de residuos al objeto de avanzar hacia una sociedad del reciclado. Estableció un objetivo de prevención de residuos para el año 2020 y adoptó los objetivos de la Unión Europea establecidos para los residuos domésticos y similares y para los residuos de construcción y demolición. También incluyó un marco regulatorio armonizado para la responsabilidad ampliada del productor y revisó el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados.

Por último, en cuanto a la normativa nacional, es importante destacar, en el ámbito estatal, la aprobación de la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030, aprobada el 2 de junio de 2020, y sobre todo la **Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular**, de la que nos ocuparemos en profundidad en punto 3 del presente artículo.

2.3. A nivel autonómico

Tal y como ha señalado RAMÍREZ SÁNCHEZ (2022), aunque a la fecha de cierre de estas líneas, sólo se han aprobado nominalmente dos leyes autonómicas de Economía Circular, la **Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha**, y la **Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía**, el concepto de economía circular lo podemos encontrar en otras leyes autonómicas, de carácter sectorial, que son las siguientes, por orden cronológico de aprobación:

La primera fue la **Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático**, donde aparece, por primera vez, una definición legal del concepto de economía circular en los siguientes términos: “Economía que promueve la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes”(artículo 4.d).

Otra aportación de interés se indica en la **Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad**, que contiene ambiciosos objetivos en consonancia con los principios que enuncia, la jerarquía de gestión, su propio Plan de residuos y la Estrategia de economía circular, y que ha sido objeto de análisis positivos por el profesor RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2019)³⁴, el texto normativo

³⁴ Ruiz de Apodaca Espinosa, Á., “Hacia la economía circular. Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad”, 18 de febrero de 2019, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 87, Sección “Comentarios de legislación”, pág. 14.

incluye a la economía circular tanto como uno de los “objetivos” (artículo 1.1) sino también un “principio” que ha de inspirar la planificación en materia de residuos [artículo 6.1.b)6].

También hace referencia a la economía circular la **Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética**, en su artículo 57. “Mitigación en el sector residuos”, indica que sin fijar plazo se dispondrá de una agenda de economía circular elaborada como instrumento fundamental de planificación en esta materia y alineada con los principios y objetivos establecidos por la Unión Europea. En este sentido en el apartado 3 señala que se priorizará como acción clave “el impulso de proyectos de innovación de economía circular, en especial, en materia de ecodiseño de productos, de demostración tecnológica y de eco-innovación de procesos productivos y de reutilización de componentes y materiales”.

También hay que destacar las dos normas de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en las que se recoge el concepto de Economía Circular, que son:

- La **Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears**, que establece el régimen de prevención en la producción y la gestión de los residuos y la regulación de los suelos contaminados en el ámbito territorial de las islas, en el marco de la legislación básica estatal y de la legislación comunitaria. Entre las finalidades y objetivos se encuentra la economía circular (artículo 2.1). Al igual que el texto navarro, acoge la economía circular como objetivo a promover desde esta política sectorial y como “principio” inspirador de sus planes directores sectoriales de prevención y gestión de residuos (artículo 16.1).

- Y la **Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares**, que aporta su propia definición entendiendo por economía circular “una economía en que el valor de los productos y de los materiales se mantiene durante el mayor tiempo posible y la producción de residuos y el uso de los recursos naturales se minimizan, de forma que, cuando un producto o material llega al final de su vida útil, se

puede volver a usar y seguir creando valor para la economía y la sociedad, evitando la generación de residuos y el consumo de recursos naturales vírgenes” (artículo 4.d).

Siguiendo el criterio del profesor SANTAMARÍA ARINAS (2019) puede apreciarse que “la versión balear, más compleja y descriptiva, tiene un marcado carácter técnico(...)se aparta del patrón que, sin dejar de compartir en lo fundamental su sentido, había establecido el legislador catalán cuya estructura formal ofrece mayor interés para un razonamiento como el que aquí se pretende porque permite vislumbrar mejor el porqué, el para qué y el cómo de la asunción de un concepto jurídico de economía circular”³⁵.

Por último y como ya hemos señalado, a nivel de la Comunidad Autónoma Andaluza, la norma de referencia es la recientísima **Ley 3/2023, de 23 de marzo, de Economía Circular de Andalucía** (en adelante, la LECA), aprobada el 22 de marzo en el Parlamento de Andalucía, y publicada en el BOPA núm. 156, de 30 de marzo y en el BOJA núm. 67, de 11 de abril de 2023, en la que nos centraremos en el último apartado del presente artículo.

3. EL MARCO DE ACTUACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR A LA LUZ DE LA REGULACIÓN CONTENIDA EN LA LEY 7/2022, DE 8 DE ABRIL, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

Tal y como señala en su propia Exposición de Motivos, la Ley incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva aprobada en 2018, con las modificaciones que ésta introduce en la Directiva Marco de residuos.

De esta manera, se refuerza aún más la aplicación del principio de jerarquía mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos, se fortalece la prevención de residuos incluyendo medidas para contribuir a los Objetivos de Desarrollo

³⁵ Santamaría Arinas, R. J., Santamaría Arinas, R. J., Economía Circular: Líneas Maestras de un concepto jurídico en construcción. Revista catalana De Dret Ambiental, vol. 10, n. 1, 2019, p. 8.

Sostenible relativos al desperdicio alimentario y a las basuras marinas, se incrementan a medio y largo plazo los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales y se establece la obligatoriedad de nuevas recogidas separadas, entre otros, para los biorresiduos, los residuos textiles y los residuos domésticos peligrosos.

También se establecen los requisitos mínimos obligatorios que deben aplicarse en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor y se amplían los registros electrónicos para, entre otras, las actividades relacionadas con los residuos peligrosos, tanto sobre su producción como sobre su gestión.

La nueva Ley revisa y clarifica ciertos aspectos de la [Ley 22/2011, de 28 de julio](#), a la luz de la experiencia adquirida durante los años de su aplicación para avanzar en los principios de la economía circular, destacando la responsabilidad del productor del residuo, la aplicación de los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo, la actualización del régimen sancionador y el refuerzo de la recogida separada, cuya obligatoriedad para algunas fracciones de residuos se extiende a todos los ámbitos, no sólo a los hogares, sino también al sector servicios o comercios, con el fin de permitir un reciclado de alta calidad y estimular la utilización de materias primas secundarias de calidad.

Las principales cuestiones incluidas en la Ley en relación con las competencias de las EELL en materias relacionadas con la Economía Circular son las siguientes:

3.1. Distribución de Competencias

Se refuerza la aplicación del principio de jerarquía de residuos, mediante la obligatoriedad por parte de las administraciones competentes de usar instrumentos económicos para su efectiva consecución.

Debido a que son varias las administraciones públicas que intervienen en la gestión de los residuos, se definen las competencias administrativas de cada una de ellas, especificando las competencias en materia de economía circular.

En concreto, señala la Ley 7/2022 que las competencias que corresponden a las entidades locales son las siguientes:

a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. A estos efectos, se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) Aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos.

c) 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.

d) Ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Y la propia norma añade que estas autoridades competentes podrán:

1.º Elaborar estrategias de economía circular, programas de prevención y, para las entidades locales con una población de derecho inferior a 5.000 habitantes, programas de gestión de los residuos de su competencia.

2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3. 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 términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.

3.º A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

4.º Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias entidades locales.

Y como cierre del sistema de reparto de competencias, señala la Ley que las autoridades competentes podrán declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos cuando se demuestre una incorrecta gestión de los residuos de manera continuada, y de ello se pueda derivar un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente, y que además se dotarán de los medios humanos y materiales suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones

establecidas en la referida ley, entre otras, las relativas a la autorización, vigilancia, inspección, sanción e información.

3.2. Órgano de Coordinación en materia de residuos

Dado su buen funcionamiento y utilidad, se mantiene la Comisión de Coordinación en materia de residuos, creada por la [Ley 22/2011, de 28 de julio](#), como órgano de cooperación técnica y colaboración entre las distintas autoridades administrativas competentes en esta materia, que tendrá en cuenta el principio de unidad de mercado y de preservar el buen funcionamiento del mercado interior, cuando se aborden cuestiones relacionadas con la responsabilidad ampliada del productor. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo para la Unidad de Mercado, regulado en la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado](#).

Se trata de un órgano colegiado de cooperación técnica, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas competentes en materia de residuos adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que ejerce las funciones siguientes:

- a) Impulsar la cooperación y colaboración entre las autoridades competentes en materia de residuos, tratando de avanzar en las actuaciones más efectivas y los objetivos más ambiciosos.
- b) Elaborar los informes, dictámenes o estudios que le sean solicitados por sus miembros o a iniciativa propia.
- c) Analizar las normas sobre productos y servicios y la regulación de sus garantías y elaborar propuestas encaminadas a mejorar su comportamiento ambiental en línea con los principios de la economía circular.
- d) Elaborar recomendaciones, entre otras materias, sobre la sostenibilidad, eficacia y eficiencia de los sistemas de gestión de los flujos de residuos, exigencias de calidad del reciclado, así como sobre etiquetado.

- e) Analizar la aplicación de las normas estatales de residuos y sus repercusiones.
- f) Analizar y valorar la información disponible en materia de residuos con objeto de mantener un conocimiento actualizado y disponible para las autoridades administrativas de la situación de los residuos del Estado español en el contexto de la Unión Europea.
- g) Ejercer las atribuciones que le confiere esta norma en relación con los subproductos, la pérdida de la condición de residuo, la reclasificación de residuos o la recepción de las decisiones sobre las notificaciones de traslado.
- h) Analizar las justificaciones de las alteraciones en el orden de prioridades de la jerarquía de residuos basadas en un enfoque de ciclo de vida.
- i) Intercambiar información y elaborar los informes preceptivos en relación con las autorizaciones de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada, elaborar recomendaciones sobre las comunicaciones relativas a los sistemas individuales, así como las relativas a los convenios que ambos sistemas establezcan con las administraciones públicas competentes.
- j) Cualquier otra función de intercambio de información o asesoramiento en cuestiones relacionadas con la materia regulada en dicha ley que pudiera serle encomendada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico o las comunidades autónomas.
- k) Con carácter previo a la elaboración de los planes de gestión de residuos, incluido el Plan Estatal marco, proponer contenidos y directrices.
- l) La supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

3.3. Contratos en vigor de las entidades locales para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local

En cuanto a los **Contratos en vigor de las entidades locales**, de prestación de servicios, concesión de obras, concesión de obra y servicio o de otro tipo, para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local, se prevé que las mismas deban adaptarlos para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones de recogida y tratamiento establecidas en dicha Ley en los plazos fijados, siempre que ello resulte posible en virtud de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#).

3.4. Medidas fiscales a nivel local en la materia

Teniendo en cuenta el espíritu de la Ley, se incluye expresamente por primera vez, la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los residuos de su competencia, tasas que deberían tender hacia el pago por generación.

Así, se incluye la **Modificación del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo**, quedando el art. 24 del mismo con un nuevo apartado 6, con la siguiente redacción:

«6. Las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente

verificado por la entidad local. Las ordenanzas especificarán los aspectos sustantivos y formales de la bonificación».

3.5. Otras novedades importantes a nivel local incluidas por la Ley

Tal y como ha señalado MARTÍNEZ NAVARRO (2022)³⁶, en lo referente a las EELL la Ley incluía estas dos otras novedades (en su estudio se refería al Proyecto de Ley, pero luego la norma aprobada mantuvo estas cuestiones):

- Extensión de la recogida separada de residuos de competencia local, que se preveía que facilitaría además el aumento de los índices de preparación para la reutilización y de reciclado y redundaría en la consecución de beneficios ambientales, económicos y sociales sustanciales y en la aceleración de la transición hacia una economía circular. La ley no determina una única modalidad para llevar a cabo las mencionadas recogidas separadas de las distintas fracciones de los residuos de competencia local, debiendo estas adaptarse a las circunstancias de cada entidad local, teniendo en cuenta los modelos de éxito comprobado, como son los de recogida puerta a puerta, o con contenedores cerrados. En todo caso, y para facilitar la preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad, las Entidades locales establecerán la recogida separada de al menos 40: papel, metales, plástico y vidrio; biorresiduos de origen doméstico; y con carácter novedoso, residuos textiles; aceites de cocina usados; residuos domésticos peligrosos; y residuos voluminosos (muebles y enseres). Además, los biorresiduos adquieren un mayor protagonismo, al exigirse su recogida separada antes del 30 de junio de 2022. Y respecto a los residuos textiles, aceites de cocina usados, residuos domésticos peligrosos y residuos voluminosos iniciarán el sistema de recogida separada, como máximo, a partir del 31 de diciembre de 2024.

- Fijación de objetivos de reutilización de los residuos. Consecuentemente con la finalidad de romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos sobre el medio ambiente asociados a la generación de residuos, las políticas de prevención se

³⁶ Martínez Navarro, J. A., "La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. A propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados", *REALA Nueva época* Núm., 17, abril de 2022.

deben encaminar a lograr un objetivo de reducción en peso de los residuos generados, conforme al siguiente calendario: en 2025, un 13 por ciento respecto a los generados en 2010; y en 2030, un 15 por ciento respecto a los generados en 2010

4. LA LEY 3/2023, DE 30 DE MARZO, DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA: ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR

Como hemos señalado con anterioridad, la Ley andaluza (Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía - LECA) es una de las primeras normas que se han aprobado a nivel regional en materia estrictamente de Economía Circular (de hecho, a la fecha de cierre de estas líneas aún no había transcurrido la *vacatio legis* de 20 días desde su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, que se produjo el 11 de abril de este año 2023), si bien otras normas autonómicas ya hacían referencia de una u otra forma a las materias englobadas en el concepto de Economía Circular, incluso utilizando el mismo término.

Los pasos previos a la LECA, en el ámbito autonómico andaluz, se produjeron sobre todo mediante la Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular, aprobada por el Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2018.

Esta norma señala ya en su Exposición de Motivos que *“La presente Ley de Economía Circular de Andalucía (...) pretende crear un marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, estableciendo las bases fundamentales que aborden, de manera transversal, la transición hacia un nuevo sistema de protección ambiental, más eficiente en el uso de los recursos, en el cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible y en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos (...)”*.

En cuanto a las principales cuestiones que regula en materia de la actuación de las Entidades Locales en este ámbito de la Economía Circular, destacan las siguientes:

En materia de gobernanza, se crea la Oficina Andaluza de Economía Circular como unidad administrativa para el desarrollo de funciones de asesoramiento, dinamización, coordinación y gestión de las acciones previstas en la ley, y se prevé la elaboración de una Estrategia Andaluza para la Economía Circular y de instrumentos de planificación de ámbito local por una economía circular, obligatorios, al menos, en los aspectos relativos a la gestión de residuos municipales. Por último, en este apartado, se incluyen los aspectos que pretenden incorporar a la contratación pública en Andalucía las cláusulas medioambientales³⁷ y circulares.

En materia de gestión de las EELL de las materias directamente relacionadas con la Economía Circular, se establecen las siguientes medidas:

1. Los objetivos en materia de gestión de los residuos municipales establecidos en la normativa vigente, y en concreto en la LECA, se deberán cumplir de forma independiente, por cada entidad local de Andalucía, salvo aquellos objetivos específicos en materia de responsabilidad ampliada del productor de producto, que se cumplirán en los términos previstos en la normativa básica estatal.

2. Para facilitar el reciclado de alta calidad, las entidades locales de Andalucía deberán establecer la recogida separada de los siguientes residuos municipales:

- a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio,
- b) los biorresiduos de origen doméstico antes del 31 de diciembre de 2023. Se entenderá incluida también la separación y reciclaje en origen mediante compostaje doméstico, individual o comunitario,
- c) los residuos textiles antes del 1 de enero de 2025,
- d) los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024,

³⁷ Sobre las cláusulas ambientales, vid, in extenso, el artículo de Galán Vioque, R., "La incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público", *Revista Anales de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia* núm. 10,m 2018-2019.

- e) los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local, y
- f) otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

3. La preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales, conforme a los criterios que se establezcan en la normativa europea y estatal de aplicación, se aumentará: a) para 202, hasta un mínimo del 55% en peso, b) para 2030, hasta un mínimo del 60% en peso, y c) para 2035, hasta un mínimo del 65% en peso.

4. Para garantizar una correcta gestión de los residuos generados, las entidades locales de Andalucía incluirán en las ordenanzas municipales relativas a instalaciones eventuales, actividades, ferias y eventos, criterios relativos a la responsabilidad de sus titulares en lo referente a la separación selectiva, garantizando que las diferentes fracciones de residuos se separen en origen y se recojan selectivamente. Así mismo, la entidad local podrá establecer, a través de sus ordenanzas, la obligación de separación en origen por parte de otros productores de residuos municipales.

5. Los tributos, las tasas o, en su caso, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que establezcan las entidades locales, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal de aplicación, deberán reflejar el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, y deberán permitir avanzar en el establecimiento de sistemas de pago por generación, sin perjuicio de las obligaciones de financiación que correspondan a los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada de los Productores de Productos, de conformidad con la normativa básica estatal.

6. La información anual de gestión de residuos municipales regulada en el artículo 46 del Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por el Decreto 73/2012, de 22 de marzo, se remitirá de forma obligatoria por vía telemática a través de las aplicaciones habilitadas por la Consejería competente en materia de gestión de residuos a tal fin, que deberán cumplir los criterios de interoperabilidad y de seguridad de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, garantizando en lo posible la compatibilidad con los sistemas ya existentes en las entidades locales.

7. En relación con la adaptación de ordenanzas locales, prevé la LECA que Las entidades locales y autónomas, en el plazo de dos años, deberán adaptar las ordenanzas locales a lo previsto en esta ley respecto a la recogida y gestión de residuos de competencia municipal.

8. Y sobre la aprobación de los Planes locales de economía circular, se establece que en el plazo máximo de dos años, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las entidades locales, en ejercicio de sus competencias, que tengan o presten servicio a una población superior a 5.000 habitantes deberán disponer de un plan local de economía circular aprobado, en base al artículo 9. En el caso de población igual o inferior a 5.000 habitantes, dicho plazo máximo será de cuatro años. Se deberá establecer mediante desarrollo reglamentario la vigencia de los planes, los mecanismos de seguimiento y plazos para su revisión, que al menos será cada seis años.

9. Fiscalidad en materia de depósito en vertedero, incineración y co-incineración.

Se incluye una previsión de la posibilidad de que la Junta de Andalucía pueda destinar todo o parte de lo recaudado por este impuesto cedido, al pago de nóminas del personal de la Consejería con competencias en materia de Economía Circular, e incluso a gastos de comunicación.

En nuestra opinión, hubiera sido mucho más conveniente destinar estas cuantías, de forma íntegra y necesariamente a proyectos públicos de economía circular en los municipios andaluces, bien a través de la Consejería con competencias en materia de Economía Circular, o bien a través de las propias EELL, pudiendo las mismas destinarla a la limpieza viaria, cuya financiación local siempre está necesitada de mejora.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

ALENZA GARCÍA, J. F., «La economía circular en el Derecho ambiental», en *Revista Actualidad Jurídica Ambiental* Núm. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo-VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental), págs. 225-249.

ALLI TURRILLAS, J. C., «Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural», en Parada Vázquez, R. y Fernández Rodríguez, C. (Dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 233-279.

BOIX PALOP, A., «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014, pp. 1-21.

CARBONELL PORRAS, E., «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, pp. 765-781.

CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014.

CASADO CASADO, L., y FUENTES GASÓ, J. R., «Administración local: incertidumbre Sobre el alcance de las competencias ambientales», en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 583-634.

- «Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* num.32/2015.

CERDÁ, E., Y KHALILOVA, A., «Economía Circular», *Revista [Economía industrial](#)*, [Nº 401, 2016](#) (Ejemplar dedicado a Empresa, medio ambiente y competición), págs. 11-20.

ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.

FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., «La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales», en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 527-573.

FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A., «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», en Font i Llovet, T., y Galán Galán, A., (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 14 y 15.

GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.

GALÁN VIOQUE, R., «La incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público», *Revista Anales de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia* núm. 10, 2018-2019.

MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, 1998.

Martínez Martín, D. J., «Corporaciones locales y medio ambiente», *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981.

MARTÍNEZ NAVARRO, J. A., «La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. A propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados», *REALA Nueva época* NÚM. 17, abril de 2022.

MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

MELLADO RUIZ, L., «Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pp. 1-36.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P., «Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Revista Cuadernos de derecho local*, Núm. 46, 2018 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), págs. 68-103.

PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (Dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

PAREJO ALFONSO, L., «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, p. 12.

PEARCE, D.W., y TURNER, R.K., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, Celeste Ediciones, 1995.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., «Hacia la economía circular. Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad», en: *Actualidad Jurídica Ambiental*, Sección Comentarios de legislación, n. 87, 18 de febrero de 2019, pp. 1-14.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., «Economía Circular: Líneas Maestras de un concepto jurídico en construcción», en: *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019, pp. 7-8.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen*

local español, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pp. 139-156.

SOSA WAGNER, F., «Las competencias ambientales en el Derecho español. La capacidad de ejecución del Derecho internacional y comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*, Comisión de las Comunidades Europeas, Asturias, 1990.

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pp. 80-97.

TOSCANO GIL, F., «Las competencias municipales», en Carrillo Donaire, J. A., Navarro Rodríguez, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014, pp. 89-119.

VELASCO CABALLERO, F., «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales», *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 5, 2012, págs. 21-60.

- «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local», Domingo Zaballos, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 43-81.

-«Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pp. 75-136.