

Islas Baleares

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de marzo de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 13 de diciembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente: Fernando Socías Fuster\)](#)

Autora: Dra. Aitana de la Varga Pastor, Profesora de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: Roj: STSJ BAL 1019/2017 - ECLI: ES:TSJBAL:2017:1019

Temas Clave: residuos; ordenanza municipal; productores de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados por industrias.

Resumen:

Esta sentencia resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Calvia de fecha 20 de octubre de 2015 por el que se aprueba definitivamente la modificación de la Ordenanza Municipal para la recogida de residuos municipales y limpieza de espacios públicos, a los efectos de imponer a los productores de residuos comerciales no peligrosos su incorporación obligatoria al servicio municipal de gestión. Publicada en BOIB de 16 de enero de 2016.

Previamente se había resuelto recurso contencioso administrativo que anulaba dos preceptos de la ordenanza municipal para la recogida de residuos municipales y limpieza de espacios públicos, cuya aprobación definitiva fue publicada en el BOIB nº 55, de 22 de abril de 2014 que trataba las mismas cuestiones. El motivo de su anulación fue la falta de justificación sobre los criterios de mayor eficiencia y eficacia -económica y ambiental- que conlleva la gestión municipal de estas clases de residuos.

La parte recurrente considera que el nuevo texto se encuentra en la misma situación que la anterior y que faltan los informes que justifican dicha regulación, más aún cuando se reserva a “determinados supuestos”. Sin embargo, el Ayuntamiento considera que en esta ocasión sí que se incluye dicha justificación y que la limitación alegada no le afecta.

Para el análisis correspondiente se tiene en cuenta la LBRL después de la reforma por la LRSAL y también la LRSC, Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. En especial, los arts. 25, 26 y 12.5 de cada texto legal, respectivamente.

El Tribunal analiza estos artículos así como los informes técnicos con los que el Ayuntamiento pretende justificar la incorporación obligatoria al sistema de recogida municipal y llega a la conclusión de que esta vez con los informes que se presentan y que se han incorporado al expediente queda cumplida la justificación.

También se detiene en analizar la cuestión relativa a la consideración por parte de la parte recurrente que la decisión que tome el municipio solo puede ser para “determinados supuestos”, de acuerdo con el mencionado artículo de la LRSC, por lo que deberían haberse precisado esos supuestos. Como no ha sido así consideran que se vulnera el artículo. El Tribunal considera que, a falta de desarrollo reglamentario no advierte que el precepto impida la incorporación de los residuos objeto del litigio, por lo que considera que es conforme a la ley.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) La gestión de residuos urbanos, de acuerdo con la Ley 10/1998, se trataba de un servicio de prestación obligatoria por el municipio y de recepción asimismo necesaria por los productores de los residuos.

Este régimen forzoso de recepción y de prestación del servicio por los municipios ha sido alterado por la LRSC, en la cual se regula, como regla general, que la gestión de los residuos es un deber que recae sobre el productor de los mismos, quien puede efectuarlo bien por sí mismo, bien encargarlo a una persona o entidad privada o registrada, o bien entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida para su posterior tratamiento. Y el productor de residuos comerciales no peligrosos debe acreditar ante la entidad local competente la correcta gestión de los mismos o puede acogerse al sistema público de gestión de los mismos, de forma voluntaria cuando este sistema esté implantado, todo ello de acuerdo con el artículo 17 de la citada Ley:

"Artículo 17 Obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas a la gestión de sus residuos El productor u otro poseedor inicial de residuos, para asegurar el tratamiento adecuado de sus residuos, estará obligado a:

Realizar el tratamiento de los residuos por sí mismo.

Encargar el tratamiento de sus residuos a un negociante, o a una entidad o empresa, todos ellos registrados conforme a lo establecido en esta Ley.

Entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida de residuos, incluidas las entidades de economía social, para su tratamiento.

Dichas operaciones deberán acreditarse documentalmente.

La entrega de los residuos domésticos para su tratamiento se realizará en los términos que establezcan las ordenanzas locales.

El productor u otro poseedor inicial de residuos comerciales no peligrosos deberá acreditar documentalmente la correcta gestión de sus residuos ante la entidad local o podrá acogerse al sistema público de gestión de los mismos, cuando exista, en los términos que establezcan las ordenanzas de las Entidades Locales.

En caso de incumplimiento de las obligaciones de gestión de residuos comerciales no peligrosos por su productor u otro poseedor, la entidad local asumirá subsidiariamente la

gestión y podrá repercutir al obligado a realizarla, el coste real de la misma. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades en que el obligado hubiera podido incurrir. (...)"

Con independencia de este deber de gestión de los residuos por parte de los productores en general, y de residuos comerciales no peligrosos y domésticos generados por las industrias, en particular y en cuanto concierne a las cuestiones planteadas en este litigio, las entidades locales, en cumplimiento de sus competencias previstas en el artículo 25 LBRL, como regla general deben disponer de su propio sistema de gestión de residuos, al cual se pueden adscribir aquéllos de forma voluntaria.

El artículo 12.5 LRSC regula estas competencias de las entidades locales en materia de gestión de residuos:

proceda:

"5. Corresponde a las Entidades Locales, o a las Diputaciones Forales cuando Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada.

El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

c) Las Entidades Locales podrán:

1.º Elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.

2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias 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 17.3.

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 la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos"

Como se desprende del artículo 12.5 LRSC, los municipios, cuando proceda (en los términos de la legislación en materia de régimen local que dicte el Estado y la Comunidad Autónoma) tienen que prestar obligatoriamente el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, en la forma establecida en sus ordenanzas y de acuerdo con las leyes estatales, autonómicas y normativa sectorial que resulte aplicable.

La disposición transitoria segunda de la LRSC impone a las entidades locales la aprobación de las ordenanzas a las que se refiere el artículo 12.5 en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la misma, producida el 30 de julio de 2011.

Y respecto a los residuos comerciales no peligrosos y los domésticos generados por las industrias, permite que el municipio los gestione por sí mismo, pero sin perjuicio de que los productores los puedan gestionar también, de acuerdo con el artículo 17.3 LRSC, derivándose, en su caso, una concurrencia de sistemas, público y privado, de gestión de residuos de estas categorías. Se trataría, en cuanto a estas categorías de residuos, de un servicio público de carácter potestativo para las entidades locales, y en el supuesto que exista una organización local propia, este sistema sería de recepción voluntaria por parte de los productores, quienes deben gestionarlos por sí mismos en los términos del artículo 17 LRSC. Esta es la regla general.

Pero, en el artículo 12.5 c) 2º LRSC se recoge una excepción a esta regla general, según la cual las entidades locales pueden imponer a los productores de residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias, " de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, su incorporación obligatoria de los productores de los mismos a su sistema de gestión "en determinados supuestos".

Esta imposición de la incorporación obligatoria al sistema de gestión municipal de residuos, prevista para los productores de residuos comerciales no peligrosos y los domésticos generados por las industrias requiere que la corporación local justifique la medida, en atención a la mayor eficiencia y eficacia que implica esta adhesión forzosa al mismo en comparación con la gestión llevada a cabo por el propio productor o por una empresa privada.

En las ordenanzas municipales se debe establecer el marco normativo de esta gestión municipal de los residuos comerciales no peligrosos y domésticos generados por las industrias, de acuerdo con el primer inciso del artículo 12.5 c) 2º LRSC. Es decir, en estos reglamentos aprobados por el Ayuntamiento se deben fijar las líneas maestras de la gestión municipal de estas clases de residuos, y, en el supuesto de que en estas ordenanzas se determine la incorporación obligatoria de los productores al sistema público de gestión, en el procedimiento de elaboración de la ordenanza deberá justificarse la mayor eficiencia y eficacia, desde el punto de vista económico y ambiental, que ampara esta adscripción forzosa."(F.J.2)

“(…) En conclusión, admitiendo la tesis de la parte demandante en el sentido de que es la Administración la que debe justificar motivadamente que el sistema de gestión municipal de los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias es más eficiente y eficaz, entendemos que con los informes mencionados -esta vez, sí incorporados al expediente- queda cumplida la justificación.

Frente a ello, el éxito de la demanda pasaba por demostrar que era posible un sistema de gestión privada que, con el mismo o menor coste, garantizase recogida selectiva y con igualdad de frecuencias. Dicha prueba no se ha practicado, por lo que debe desestimarse la demanda en este punto.” (F.J.3)

“La parte recurrente señala que el inciso final del art. 12.5.c) de la LRSC, permite la excepcional incorporación obligatoria al servicio municipal, " en determinados supuestos ", por lo que la Ordenanza debería precisar qué supuestos son éstos. Al generalizarse para todo supuesto, se vulnera lo pretendido por el 12.5.c) de la LRSC.

El precepto en cuestión señala que corresponde a las entidades locales " Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias 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 17.3. 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 la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos ".

A falta de concreción en el desarrollo reglamentario de la Ley, no advertimos que el precepto impida la incorporación obligatoria de los productores tanto para los residuos comerciales no peligrosos, como para los residuos domésticos generados por las industrias.

No interpretamos que la expresión "en determinados supuestos" conlleva que la Ordenanza municipal viene obligada a detallar, exhaustivamente, los distintos sectores de productores que quedan obligatoriamente incorporados al sistema de gestión municipal, con exclusión de los supuestos no previamente detallados.

Interpretamos que lo que el precepto permite es que la incorporación obligatoria pueda sea singularizada. Por ejemplo, solo para hoteles, o solo para Clubs Náuticos o sólo para determinados tipos de residuos. Pero no excluye la posibilidad de que la incorporación obligatoria afecte a todos los productores del municipio, como así acuerda la Ordenanza impugnada.

La justificación motivada de la incorporación obligatoria antes analizada afecta a los dos tipos de residuos (comerciales no peligrosos y los domésticos generados por las industrias) y a todos los productores de los mismos, porque las conclusiones de los informes son aplicables a todos. La parte recurrente (Clubs Náuticos) no acredita que los mencionados informes y lo valorado en el Fundamento Jurídico anterior, no sirva para las peculiaridades de la producción de residuos por los Clubs Náuticos, por lo que no está en "supuesto" distinto del contemplado en la Ordenanza" (F.J.4)

Comentario de la autora:

Con esta sentencia tenemos la oportunidad de aproximarnos a la gestión de los residuos y a su normativa vigente. La sentencia analiza las competencias municipales en relación con los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados ambos por las industrias. La LRSC, que incorpora la responsabilidad ampliada del productor, prevé también que estos residuos sean gestionados por el propio productor de los mismos, “la industria”. Sin embargo, la opción escogida por el municipio de Calvià - a través de su ordenanza municipal para la recogida de residuos municipales y limpieza de espacios públicos - es la de incorporar al servicio municipal de residuos la recogida de los residuos mencionados anteriormente y establece esta opción como obligatoria. Se cuestiona esta opción per el Tribunal considera que es correcta.

Tenemos la ocasión de conocer la interpretación que hace el TSJ de las competencias que reconoce la LRBRL tras la modificación de la LRSAL en esta materia y del art. 12.5 c) de la LRSC. La conclusión a la que llega es que si está bien justificado que es más eficaz y eficiente para la gestión de los residuos, como así se demuestra, la opción escogida por el Ayuntamiento del Calvià es conforme a derecho.

En la práctica encontramos pocas sentencias que hayan abordado esta cuestión. Veremos si es una interpretación unánime o da lugar a discusión en otras ocasiones.

Documento adjunto: 