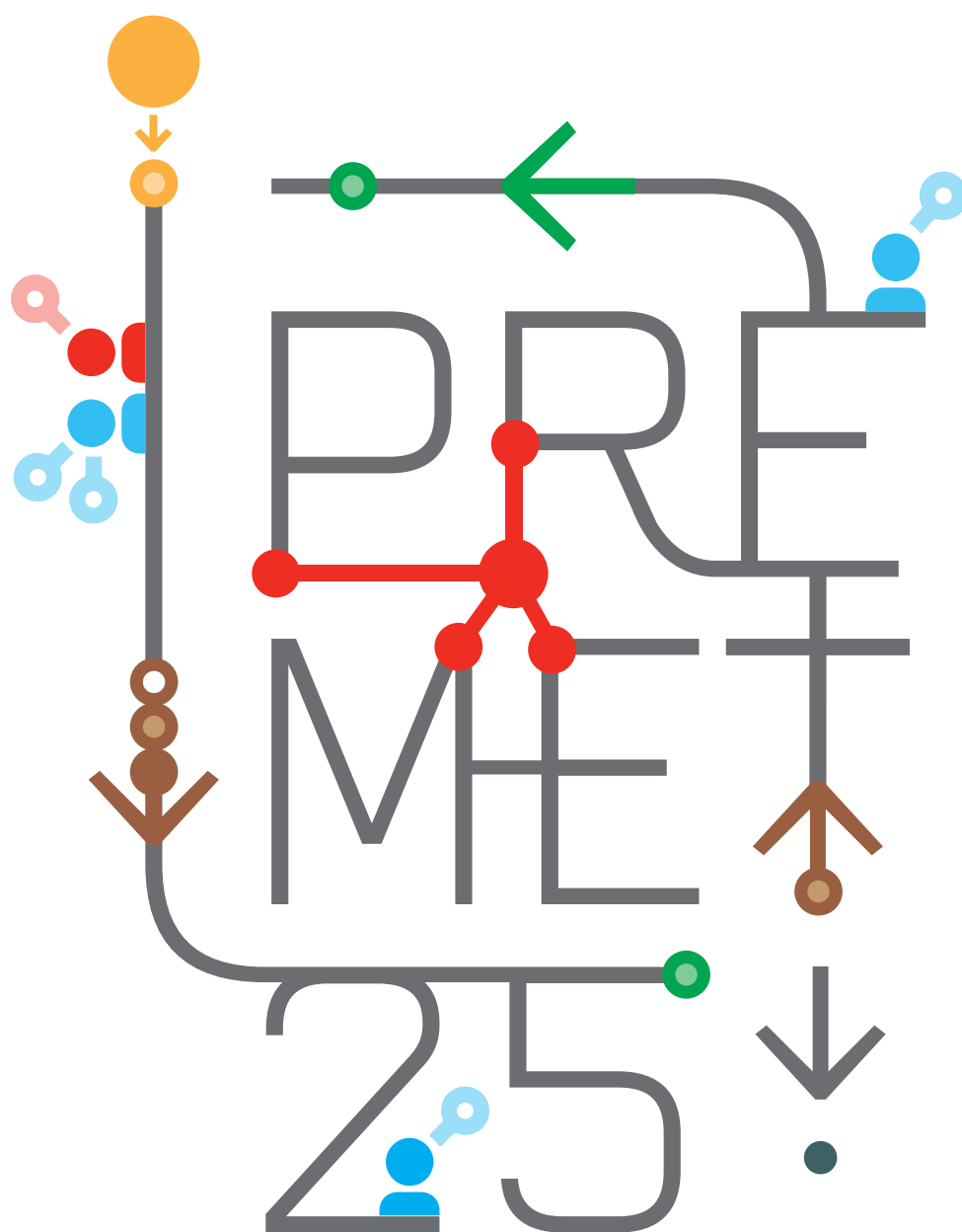


PREMET25 PROGRAMA METROPOLITÀ DE PREVENCIÓ I GESTIÓ DE RECURSOS I RESIDUS MUNICIPALS / 2019-2025

→ Qüestions jurídiques en relació amb el PREMETS



Aquest document forma part dels estudis de base que es van fer per al PREMETS25 i per tant, nodreix a altres documents del programa.

Atès que la seva finalització (desembre de 2017) va ser prèvia a la redacció del programa, algunes dades poden no ser exactament coincidents amb els documents principals del programa (com la memòria) o amb els treballs d'anàlisi que s'hagin fet posteriors a la seva elaboració.

INFORME

“Qüestions jurídiques en relació amb el Programa metropolità de gestió de residus municipals”



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Barcelona, octubre de 2017

1.- OBJECTE DE L'INFORME	4
2.- PLANTEJAMENT GENERAL.....	4
3. QÜESTIÓ 1ª: ABAST DE LA COMPETÈNCIA DE L'AMB DE COORDINACIÓ DELS SISTEMES MUNICIPALS DE RECOLLIDA DE RESIDUS MUNICIPALS	8
3.1. DEFINICIÓ DE LA COMPETÈNCIA DE COORDINACIÓ DELS SISTEMES MUNICIPALS DE RECOLLIDA MUNICIPALS, CONCRECIÓ I ABAST DE LA MATEIXA.....	8
3.1.1. COMPETÈNCIA DE COORDINACIÓ QUE TÉ PER DESTINATARI UN ENS LOCAL	8
3.1.1.A Concepte	8
3.1.1.B. Contingut	10
3.1.1.C Requisits.....	12
a) Habilitació legal prèvia.....	12
b) Forma d'atribució	13
c) Identificació dels mecanismes de coordinació	13
d) Interès supralocal.....	14
3.1.1.D Límits.....	14
a) No alteració del sistema d'atribució de competències	15
b) Limitacions derivades del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera	15
c) Respecte a l'autonomia municipal.....	16
3.1.1.E. Tipus de mecanismes o instruments de coordinació	20
3.1.2 COMPETÈNCIA DE COORDINACIÓ DE L'AMB DELS SISTEMES DE RECOLLIDA MUNICIPALS, CONCRECIÓ I ABAST DE LA MATEIXA	22
3.1.2.A Concepte: poder de direcció de l'AMB per tal de garantir la coherència de l'actuació municipal amb la de l'AMB en la gestió dels residus municipals.....	22
3.1.2.B Contingut: poder de direcció unilateral i obligatori per a orientar la recollida i el transport municipal, però sense sotmetre el municipi a cap control...	24
3.1.2.C Requisits.....	25
a) Habilitació legal prèvia en l'art. 14.D.b LAMB.....	26
b) Atribució legal explícita en l'art. 14.D.b LAMB	26
c) Identificació dels mecanismes de coordinació pel Consell Metropolità mitjançant, entre d'altres, el PMGRM	26
d) Interessos metropolitans	26

3.1.2.D Límits.....	26
a) No alteració del sistema d'atribució de la competència municipal pròpia i del servei municipal obligatori sobre la recollida dels residus municipals	27
b) Limitacions derivades del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera	32
c) Respecte a l'autonomia municipal.....	32
3.1.2.E Àmplia llibertat de l'AMB per concretar els tipus de mecanismes o instruments de coordinació i submissió a la coordinació estatal i catalana sobre gestió de residus municipals	34
3.2 CARÀCTER PRECEPTIU O VINCULANT PELS AJUNTAMENTS.....	34
3.3 L'AMB POT OBLIGAR ELS AJUNTAMENTS METROPOLITANS A QUÈ IMPLANTIN MODELS DETERMINATS DE SEPARACIÓ DE RESIDUS?.....	35
3.4 L'AMB POT OBLIGAR ELS AJUNTAMENTS METROPOLITANS A QUE IMPLANTIN RECOLLIDES ESPECÍFIQUES (COM LA COMERCIAL).....	37
3.5 L'AMB POT OBLIGAR ALS AJUNTAMENTS, QUE EN EL SEUS PLECS DE CLÀUSULES DE CONTRACTACIÓ DE SERVEIS DE RECOLLIDA, INCLOGUIN DETERMINADES MESURES COM, PER EXEMPLE, EN ELS SUPÒSIT QUE NO ES PUGUIN GARANTIR LA DESCÀRREGA DOBLE O MÚLTIPLE DE DIVERSES FRACCIONS EN UNA MATEIXA PLANTA, O VEURE ANNEX I DEL REGLAMENT REGULADOR DEL SERVEI PÚBLIC METROPOLITA DE GESTIÓ O TRACTAMENT DE RESIDUS.....	39
4. QÜESTIÓ 2ª: NATURALESA JURÍDICA DEL PMGRM	39
4.1. EL PMGRM COM A INSTRUMENT DE PLANIFICACIÓ I PROGRAMACIÓ.....	39
4.2 EL PMGRM, EN QUAN A RECOLLIDA, (MODELS, PERCENTATGES, ETC.....) ÉS VINCULANT PELS AJUNTAMENTS METROPOLITANS?	42
4.3 EN EL CAS QUE SIGUI VINCULANT, SE'N POT DERIVAR UNA POTESTAT SANCIONADORA EN CAS D'INCOMPLIMENT DELS OBJECTIUS DE RECOLLIDA SELECTIVA ESTABLERTS?	43
4.4 A BANDA DE LES ACTUACIONS DE RECOLLIDA, POT EL PMGRM ESTABLIR OBLIGACIONS DE PREVENCIÓ DE RESIDUS?.....	44
CONCLUSIONS.....	47

1.- OBJECTE DE L'INFORME

Per part de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (en endavant, AMB) es planteja analitzar les següents dues qüestions en relació al Programa Metropolità de Gestió de Residus Municipals (en endavant, PMGRM) que està en procés d'elaboració.

Qüestió 1ª: Abast de la competència de l'AMB de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals, atesa la interacció existent entre els sistemes de recollida i els de tractament. S'especifica que l'informe hauria de contemplar els següents punts:

- a) Definició de la competència de coordinació de l'AMB del sistemes de recollida municipals, concreció i abast de la mateixa.
- b) Caràcter preceptiu o vinculant pels ajuntaments.
- c) L'AMB pot obligar els ajuntaments metropolitans a que implantin models determinats de separació de residus?
- d) L'AMB pot obligar els ajuntaments metropolitans a que implantin recollides específiques (com la comercial)?
- e) L'AMB pot obligar als ajuntaments, que en el seus plecs de clàusules de contractació de serveis de recollida, incloguin determinades mesures com, per exemple, en el supòsit que no es puguin garantir la descàrrega doble o múltiple de diverses fraccions en una mateixa planta, o veure annex I del reglament regulador del servei públic metropolita de gestió o tractament de residus?

Qüestió 2ª: Naturalesa jurídica del PMGRM, en el seu vessant de planificació i de reglamentació del servei públic de tractament de residus, i obligatorietat o no pels Ajuntaments en relació amb la recollida de residus municipals. S'especifica que l'informe hauria de contemplar els següents punts:

- a) El PMGRM, en quan a recollida, (models, percentatges, etc.....) és vinculant pels ajuntaments metropolitans?
- b) En el cas que sigui vinculant, se'n pot derivar una potestat sancionadora en cas d'incompliment dels objectius de recollida selectiva establerts?
- c) A banda de les actuacions de recollida, pot el PMGRM establir obligacions de prevenció de residus?

2.- PLANTEJAMENT GENERAL

La gestió dels residus municipals constitueix avui en dia un element central de la gestió ambiental, que té per finalitat minimitzar l'impacte negatiu que aquests poden tenir sobre les persones i el medi ambient.

Des d'aquesta perspectiva, el Decret Legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel que s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus (en endavant, TRLR) no només reconeix als municipis, com a competència pròpia, la gestió dels residus municipals (art. 42.1 TRLR),

sinó que, a més, els imposa de forma obligatòria la prestació del servei de recollida selectiva, de transport, de valorització i de disposició del rebuig dels residus municipals (art. 42.2 TRLR).

Ara bé, cal tenir en compte que, si bé la responsabilitat principal pel que fa a la gestió de residus municipals s'atribueix als municipis, podem trobar altres administracions públiques locals que participen també en les tasques de prevenció i gestió dels residus municipals: en particular, les comarques i l'AMB.

Pel que fa a les comarques, el ja mencionat Text refós de la Llei reguladora dels residus els assigna la competència de gestió dels residus municipals “en els supòsits de dispensa municipal del servei, de delegació dels municipis i d'assumpció d'aquest servei municipal per altres títols, d'acord amb la legislació de règim local” (art. 51.1 TRLR). Per tant, fa referència a tots aquells casos en què – ja sigui mitjançant la dispensa, la delegació o qualsevol altre supòsit d'alteració de l'exercici de les competències – l'ens comarcal assumeix la prestació d'aquest servei per decisió del propi municipi.

Ara bé, quan analitzem la intervenció de l'AMB en aquest àmbit ens trobem amb un supòsit diferent. I és que, sens perjudici de les competències que el nostre ordenament jurídic reconeix als municipis, l'art. 14.D de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (en endavant, LAMB), atribueix també a aquesta entitat territorial les següents importants competències i serveis en matèria de residus:

- a) El tractament, la valorització i la disposició dels residus municipals i els enderrocs procedents d'obres menors i de reparació domiciliària.
- b) La coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals.
- c) La tria i la selecció d'envasos, d'acord amb el seu ordenament específic.
- d) El servei de deixalleria pel que fa al transport dels materials dipositats, sens perjudici de la gestió de les instal·lacions pels municipis.

És precisament en aquest punt en el què cal situar l'objecte del nostre informe. I és que, arrel del procés de revisió de la planificació metropolitana en aquesta matèria – en particular del procés d'elaboració del nou PMGRM –, es pregunta sobre l'abast de les competències metropolitanes de coordinació dels sistemes de recollida de residus municipals i la naturalesa del mencionat Programa.

El nou PMGRM es troba en una fase inicial de redacció tot havent-se constituït el Consell de redacció el 23 de juny de 2017. Està previst que tingui un horitzó temporal del 2017-2025 i s'han marcat els següents objectius¹:

- 1) Objectiu general de programa:

¹ Extret del document de l'AMB amb el títol “Programa Metropolità de Gestió de Residus 2017-2015, Objectius i aspectes principals, 23 de juny de 2017”.

- a) Donar compliment als objectius del PRECAT20 de prevenció (15% respecte el 2010), preparació per a la reutilització i recollida selectiva (60%) i reciclatge de residus (55%) i contribuir a la consolidació de l'economia de la recuperació de residus.
- 2) Objectius de gestió:
- a) Promoure la prevenció i la reutilització de residus a través d'accions adreçades a la població en general.
 - b) Promoure la millora de la recollida selectiva per assolir els objectius marcats pel 2020, establint criteris per a la seva individualització com a pas previ al pagament per generació.
 - c) Revisar les infraestructures de tractament de residus metropolitanes seguint criteris de descentralització, proximitat i justícia ambiental.
 - d) Promoure l'establiment d'estratègies de Residu Zero entre els municipis metropolitanos.
 - e) Promoure nous sistemes de responsabilitat ampliada del productor.
- 3) Objectius ambientals:
- a) Contribuir a la lluita contra el canvi climàtic a través de la prevenció de residus, la millora de la quantitat i qualitat de residus recollits selectivament i la selecció de les millors opcions de tractament de la fracció resta.
 - b) Gestionar els residus (reducció del 30% empremta de C associada a residus i ús recursos respecte al 2012) des d'una perspectiva d'Anàlisi de Cicle de Vida que consideri la reducció dels impactes ambientals que generen.
- 4) Objectius socioeconòmics:
- a) Definir un nou marc de finançament de la recollida i de les instal·lacions de tractament de residus que incentivi la prevenció de residus i un increment de la recollida selectiva als municipis metropolitanos, la individualització de la recollida i el pagament per generació.
 - b) Incorporar millores en la fiscalitat. Taxa única de recollida i tractament, la seva visualització,
 - c) Repartiment del cànon de l'ARC, pagament per generació, nova base de càlcul de la TMTR,
 - d) Pagament de costos de gestió dels residus per part dels no residencials.
 - e) Promoure la corresponsabilització i el canvi d'hàbits superant les campanyes d'impacte en el curt termini tot avançant cap a la capacitat personal i col·lectiva per un compromís continuat amb la prevenció i la RS en origen.
 - f) Contribuir a la creació d'ocupació verda mitjançant la promoció i consolidació d'activitats econòmiques relacionades amb la prevenció de residus i l'economia del reciclatge.
 - g) Avançar en la transparència i comparabilitat de les dades físiques, energètiques i econòmiques del procés de gestió de residus.

Com veurem, un dels elements claus per aconseguir moltes d'aquestes finalitats és aprofundir en la necessària interrelació entre la recollida i la gestió posterior dels residus la qual cosa és l'aspecte central de l'informe demanat. Ara bé, voldríem fer tres consideracions prèvies per acotar adequadament aquest informe.

Primer, sens dubte la interrelació entre recollida i la gestió posterior dels residus municipals permet a l'AMB dur a terme una àmplia activitat de foment en tots aquells camps que puguin incidir en les seves competències i serveis esmentats anteriorment. Així, no plantejaria cap problema adoptar mesures de foment en camps com, per exemple, la prevenció, la reutilització o la recollida de residus municipals sempre i quan es justifiqui que comporten una menor quantitat de residus a gestionar o que es facilita, tènicament i econòmicament, algunes de les operacions de gestió com pot ser el seu reciclatge. En aquesta línia, l'art. 5 TRLR assenyala que s'han de promoure anualment accions de foment i suport adreçades als ens locals de Catalunya per a l'optimització de la gestió dels residus municipals.

Segon, l'AMB pot incidir, indirectament, en la recollida i el transport dels residus municipals mitjançant el reglament d'establiment i prestació del servei metropolità de gestió dels residus municipals en poder establir, per exemple, les condicions de rebuda dels residus municipals. Aquestes condicions estan previstes al Reglament regulador del servei públic metropolità de gestió i tractament dels residus municipals, característiques, criteris i procediment d'admissió a les plantes metropolitanes de 20 de juliol de 2006. Fins i tot, s'estableixen mesures per a la recollida i el transport municipal (art. 12 i 13) i, inclús, una clàusula d'adaptació de les ordenances municipals de recollida a aquest reglament (art. 14).

I tercer, l'AMB pot incidir en la prevenció i la gestió dels residus en base a la incidència d'altres competències diferents dels residus. Sens dubte, una de les competències més importants que ostenta l'AMB és l'urbanisme i, en especial, mitjançant el planejament urbanístic (art. 14.A i Títol III de la LAMB) el qual té una forta incidència per facilitar la prevenció, la recollida selectiva i la gestió posterior dels residus, tal i com ben clarament reconeix l'art. 49 TRLR. Un dels instruments principals és el Pla d'ordenació urbanística metropolità (art. 27 LAMB) el qual, en el marc del Pla director urbanístic metropolità, té, entre d'altres objectius, establir les determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible (art. 22.b LAMB). També podem esmentar les competències sobre medi ambient (art. 14.E LAMB).

Per tant, cal deixar ben clar que l'informe no planteja quina pot ser l'activitat de foment de l'AMB, ni la relació entre les ordenances municipals que regulen la recollida i el transport dels residus municipals amb el reglament metropolità de gestió dels residus municipals ni tampoc la incidència d'altres competències metropolitanes en els residus. Aquest informe se centra en especificar l'abast de la competència de l'AMB de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals i, en especial, mitjançant, el PMGRM.

3. QÜESTIÓ 1ª: ABAST DE LA COMPETÈNCIA DE L'AMB DE COORDINACIÓ DELS SISTEMES MUNICIPALS DE RECOLLIDA DE RESIDUS MUNICIPALS

3.1. DEFINICIÓ DE LA COMPETÈNCIA DE COORDINACIÓ DELS SISTEMES MUNICIPALS DE RECOLLIDA MUNICIPALS, CONCRECIÓ I ABAST DE LA MATEIXA.

3.1.1. COMPETÈNCIA DE COORDINACIÓ QUE TÉ PER DESTINATARI UN ENS LOCAL

Abans d'examinar l'abast de la coordinació de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals, és oportú explicar els trets bàsics del règim jurídic general de la coordinació i, en especial, quan el destinatari és un ens local. En aquest sentit, en els apartats que segueixen a continuació examinarem la noció de coordinació, el seu contingut els seus requisits, els seus límits i les seves modalitats.

3.1.1.A Concepte

El punt de partida de la nostra exposició l'hem de situar en la determinació del concepte jurídic de coordinació que, com és sabut, ha estat objecte de discussió i debat en la doctrina administrativista espanyola. Des d'un punt de vista general podem indicar que, actualment, quan parlem de la coordinació – en sentit tècnic-jurídic – fem referència a un principi jurídic de l'organització administrativa que s'aplica a totes les administracions públiques i que pretén garantir la coherència en l'actuació individual de cadascuna d'elles, evitant les contradiccions en el conjunt del sistema administratiu.

Així ho expressa avui en dia l'article 140.1 e) de la nova Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP), quan ens defineix la coordinació com aquells supòsits en què una administració, i singularment l'Administració General de l'Estat, té l'obligació de garantir la coherència de l'actuació de les diferents administracions públiques afectades per una mateixa matèria per a la consecució d'un resultat comú, quan així ho preveu la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic. D'acord amb la seva Exposició de motius, un dels objectius específics de la nova LRJSP ha estat establir una regulació integral de les relacions interadministratives, que sigui aplicable per totes les administracions públiques. Així, entre les novetats que s'introdueixen en aquest àmbit, trobem l'enumeració i la definició dels principis generals que han de regir les relacions entre les diferents administracions públiques. Entre ells, com hem vist anteriorment, el principi de coordinació².

² Sobre la regulació de les relacions interadministratives a la nova LRJSP podem remetre'ns, entre molts altres, a VILALTA REIXACH, Marc: "Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 44, juliol 2017, p. 48-82 o SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José: "La incidencia en las administraciones locales de la nueva regulación de las relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público", a GOSÁLBEZ

Per tant, la coordinació pot considerar-se, en primer lloc, com una directriu d'actuació o un objectiu o resultat a aconseguir per tal de garantir la coherència de les actuacions administratives en una mateixa matèria. De fet, el Tribunal Constitucional així ha semblat entendre-ho quan, per exemple en la Sentència núm. 32/1983, de 28 d'abril, en què, en analitzar la competència estatal per a la coordinació general de la Sanitat (art. 149.1.16 CE), indica el següent:

“[...]la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario [...]” (F.J. 2).

Ara bé, com és habitual, el dubte que se'ns planteja a partir d'aquesta definició és: com pot aconseguir-se aquest objectiu? Què implica aquesta funció de garantia? O, en altres paraules, quins són els mecanismes concrets a través dels quals l'Administració General de l'Estat o qualsevol altra administració pot coordinar l'activitat de les diferents administracions públiques?

Tot i que la mencionada LRJSP no ens dona una resposta concreta a aquestes qüestions, per respondre a aquesta pregunta podem recórrer a la doctrina del Tribunal Constitucional que, de forma reiterada, ha considerat que la coordinació no és només un principi formal d'organització, sinó que té també una dimensió material, ja que integra la facultat que el nostre ordenament jurídic atribueix a una determinada administració pública – que podem denominar ens coordinador – per a exercir un poder de direcció sobre un tercer – que denominaríem ens coordinat –.

Podem citar, per exemple, la STC 214/1989, de 21 de desembre, que en enjudiciar la regulació de les relacions administratives prevista a la Llei de Bases de Règim Local diferencia, per un costat, les tècniques de cooperació, que són sempre voluntàries i, per l'altra, la coordinació la qual suposa sempre un “*cert poder de direcció*”, conseqüència de la posició de superioritat de l'ens coordinador [F.J. 20 f]).

Més endavant tornarem sobre aquestes qüestions, per tal d'examinar amb més detall en què consisteix aquesta capacitat directiva. En tot cas, el què ens interessa ara destacar és que, com també s'ha ocupat de subratllar reiteradament el Tribunal Constitucional, la coordinació no resulta una potestat il·limitada. Al contrari, sense negar que és evident que la coordinació constitueix un límit al ple exercici de les competències pròpies, com expressament s'indica en la STC 27/1987, de 27 de febrer, aquesta “[...] no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la

PEQUEÑO, Humberto (Dir.): *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, CEMCI Publicaciones, Granada 2016, p. 103-213.

misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada”. I afegeix que “en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley” (F.J. 2).

3.1.1.B. Contingut

Una vegada hem fixat el concepte jurídic de coordinació, hem de passar a aprofundir en el seu contingut.

Com hem vingut apuntant en les pàgines anteriors, una de les característiques essencials de la coordinació – i que, per exemple, ens permet diferenciar-la de la cooperació – és que suposa una certa capacitat d'imposició sobre l'ens coordinat³. Per tant, podríem entendre que la coordinació es caracteritza pel seu caràcter unilateral i obligatori.

La unilateralitat de la coordinació es basa en què la decisió final sobre el contingut del mecanisme de coordinació és adoptada de manera individual i definitiva per l'ens coordinador – si bé, com veurem més endavant, això no obsta a què no pugui obrir-se un tràmit d'audiència amb el subjecte coordinat –. A diferència de la cooperació, la coordinació no es produeix de forma voluntària ni, per tant, mitjançant la codecisió amb l'ens coordinat.

Pel que fa la seva obligatorietat, la coordinació consisteix en què l'ens coordinat queda sotmès a allò que s'estableix en el mecanisme de coordinació. La coordinació té caràcter imperatiu per la qual cosa el seu destinatari no pot pretendre no adequar-se al contingut d'allò previst al mecanisme de coordinació.

Ara bé, com apuntàvem anteriorment, la coordinació també té alguns límits. En particular, cal tenir en compte que, com ha destacat també la STC 214/1989, de 21 de desembre, la coordinació no pot confondre's amb la jerarquia, en la mesura que els mitjans i tècniques de coordinació han de respectar un marge de lliure decisió en favor de les administracions subjectes a aquesta (F.J. 6). El poder de direcció de l'ens coordinador consisteix en orientar o encaminar l'exercici de les competències pròpies de l'ens coordinat, però serà aquest qui finalment adopti les decisions en el marc d'aquestes competències.

Igualment, la coordinació tampoc no pot confondre's amb la capacitat de control que una administració pot establir sobre la seva pròpia organització administrativa o sobre altres ens públics. En efecte, tot i que la coordinació i el control serveixen per a garantir la coherència de l'actuació del sistema d'administracions públiques, les seves característiques són diferents.

³ Podem recordar, novament, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 de desembre, en què s'explicita que la coordinació suposa un “cert poder de direcció” (F.J. 20).

Així, mentre que els mecanismes de control pretenen verificar l'actuació d'un determinat ens i, en el seu cas, reaccionar davant de possibles incompliments – ja sigui mitjançant una sanció o la reconducció de l'activitat desplegada pel subjecte controlat⁴ –, en la coordinació l'administració coordinant estableix les condicions sota les quals ha d'actuar l'ens coordinat. De manera que, mentre els controls administratius es poden establir *a priori* o *a posteriori* de l'actuació de l'ens controlat, la coordinació només es pot donar de manera prèvia a l'actuació coordinada, per tal d'orientar el seu exercici.

Per tant, quan el nostre ordenament atribueix a una determinada entitat una competència de coordinació hem de tenir present que no necessàriament s'entén atribuïda una competència de control sobre l'ens coordinat. De manera que hauríem de concloure també que, a no ser que se l'hi atribueixi expressament, l'administració coordinadora no podria sancionar un ens local que no segueixi el contingut d'allò previst en el mecanisme de coordinació.

En els ordenaments d'algunes CCAA s'han incorporat mecanismes de control sobre el compliment de mecanismes de coordinació. Podem citar els casos que es troben en l'article 107 de la Llei de Règim Local Castella i Lleó, l'article 15 de la Llei 5/1990, de 30 de novembre, de relacions interadministratives entre les Diputacions Provincials de Badajoz i Càceres i la Comunitat Autònoma d'Extremadura i l'article 161.2. de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó. La primera norma esmentada assenyala el següent:

“Si alguna Entidad Local incumple lo dispuesto en la planificación sectorial, sin justificación fundada, será requerida por la Junta de Castilla y León para que, en plazo no inferior a un mes, adopte las medidas necesarias para cumplirla.

Si transcurrido el plazo conferido al respecto el incumplimiento persistiera y afectase al ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, cuya cobertura estuviera garantizada legal o presupuestariamente, la Junta de Castilla y León, previo informe del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, adoptará las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local, con independencia de las acciones legales que procedan.”

Com es aprecia, la norma conté un atribució a una determinada administració pública (la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó) de fer un requeriment a l'ens local que incompleixi la planificació sectorial i, en el cas que incompleixi aquest requeriment, prèvia concurrència d'uns determinats requisits, podrà adoptar mesures per tal de forçar a l'ens local que compleixi amb la planificació.

No obstant això, la Comunitat Autònoma de Catalunya no compta amb una regulació semblant a l'esmentada. En canvi, com veurem més endavant, la legislació catalana de

⁴ GIMÉNEZ CORRONS, Eva: *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Ed. Marcial Pons – Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid 2001, p. 83-85.

residus (art. 9.3 TRLR) sí atorga a l'Agència de Residus de Catalunya potestats de control en el marc de la seva tasca de seguiment de l'execució del Programa de gestió de residus municipals, i d'avaluar-lo.

3.1.1.C Requisites

a) *Habilitació legal prèvia*

Com hem anat exposant anteriorment, el caràcter abstracte amb el que sovint es defineix la figura de la coordinació fa difícil precisar amb detall els seus requisits concrets. De tota manera, tant la doctrina com la jurisprudència han vingut habitualment fent referència a un d'aquests requisits: la necessitat que la coordinació vingui establerta per una norma amb rang de llei i és que, en la mesura que, com hem vist, la coordinació pot afectar al ple exercici de les competències pròpies d'altres administracions públiques, exigeix un títol competencial previ que justifiqui aquesta intervenció.

El vigent article 140.1 e) de la LRJSP fa referència expressa a aquest requisit, al preveure que la potestat de coordinació ha de venir prevista per “la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic”. Ara bé, ¿quin és el significat d'aquesta prèvia habilitació normativa? S'exigeix sempre una llei en sentit formal o la coordinació pot establir-se en una norma reglamentària? I, en segon lloc, quin és l'abast d'aquesta reserva normativa?

Pel que fa al tipus normatiu en que s'ha de contenir el reconeixement de la potestat de coordinació hem de tenir en compte que el Tribunal Constitucional – per exemple, en la Sentència 27/1987, de 27 de febrer (F.J. 2 i 6) – ha considerat – novament – que com que la coordinació pot afectar a l'abast de l'autonomia local constitucional i estatutàriament garantida, la coordinació que l'Estat i les Comunitats Autònomes poden establir sobre els ens locals ha de produir-se sempre en els casos i en les condicions previstes en una norma amb rang de llei. Igualment, cal tenir present l'article 4.4 de la Carta Europea de l'Autonomia Local de 1985 (en endavant, CEAL), en el que s'afirma: “Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio *ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley*” (les cursives són nostres).

Així, quedarien fora de la possibilitat d'incloure mesures de caràcter coordinador les normes de caràcter reglamentari llevat que tinguin un previ fonament legal. I és que reconèixer que la potestat de coordinació pot venir imposada per un reglament equivaldria a admetre la possibilitat que una administració pública pugui autoatribuir-se a sí mateixa la capacitat de dirigir l'actuació d'una altra administració pública. Possibilitat que el Tribunal Constitucional ha refusat de forma expressa en la Sentència núm. 111/2016, de 9 de juny [F.J. 12, c]⁵.

⁵ En aquesta Sentència s'enjudicia la competència de coordinació que la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (en endavant, LRSAL) atribueix a les diputacions provincials en la prestació de determinats serveis públics (art. 36.1 LBRL). Així el Tribunal Constitucional

b) Forma d'atribució

Pel què fa l'abast d'aquesta habilitació, la qüestió no resulta tan clara, ja que en ocasions s'ha plantejat el debat sobre la forma com s'ha d'establir la competència de coordinació. El dubte sorgeix, principalment, en si aquesta competència ha d'atribuir-se sempre de manera explícita per l'ordenament jurídic, o bé és suficient amb què es trobi implícita en una altra competència.

Per descomptat, en la nostra opinió, és clarament preferible que l'ordenament atribueixi de forma expressa aquesta facultat, ja que amb això es garanteix que hi ha una voluntat inequívoca del legislador de permetre a una administració pública coordinar una determinada competència pròpia d'una altra entitat. Ara bé, no podem desconèixer que el Tribunal Constitucional ha considerat que en alguns supòsits la competència de coordinació pot considerar-se implícita en la competència normativa. En aquests casos el Tribunal Constitucional entén que la capacitat per regular una determinada matèria no pot deslligar-se per complert de la seva execució. D'aquí que en la Sentència núm. 194/2004, de 10 de novembre, s'afirmi:

“[...] la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente” (F.J. 8).

No obstant això, considerem que les competències normatives i de coordinació s'han de distingir, ja que cadascuna compta amb característiques singulars. Fins i tot el mateix Tribunal Constitucional quan va començar amb l'estudi de la figura de la coordinació va establir les seves diferències amb la potestat normativa (STC 32/1983, FJ 2). I sembla adequada aquesta diferenciació, perquè el poder de direcció que integra la competència de coordinació no es troba integrat en la competència de normació.

c) Identificació dels mecanismes de coordinació

Finalment, podem preguntar-nos també quins són els mecanismes en què es concreta la potestat de coordinació. I és que, seguint amb l'argument anterior, la norma que prevegi aquesta potestat hauria d'identificar també de manera clara i precisa com es portarà a terme aquest poder de direcció per part de l'administració coordinadora.

afirma: “[...] La previsión impugnada tiene un grado tal de indeterminación que, en abstracto, admite que la coordinación se concrete en el ejercicio de facultades virtualmente autoatribuidas, esto es, que el alcance del «cierto poder de dirección» que implica la coordinación sea decidido por la propia diputación. El precepto admite también, en principio, el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y todo lo contrario. Consecuentemente, el párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación [...]” [F.J. 12 c)].

En aquest punt, però, trobem dues variants: a) el propi ordenament jurídic identifica de forma expressa i per a un cas concret no només la competència de coordinació atribuïda a una determinada administració pública, sinó també els mecanismes per fer-la efectiva (– com succeeix, per exemple, amb l'article 36 de la LBRL)⁶; o b) la norma en qüestió simplement habilita una determinada administració per a fer ús d'aquest poder de direcció, però sense precisar els instruments per fer-ho possible. En aquest cas, l'ens coordinador pot acudir a qualsevol dels mecanismes previstos al nostre ordenament i que resulti adequat a la finalitat que es pretén aconseguir (com poden ser l'elaboració de plans o programes, la imposició de deures legals,...).

d) Interès supralocal

La jurisprudència exigeix que per a poder adoptar un mecanisme de coordinació la competència coordinada tingui incidència en l'interès del subjecte coordinat.

Aquest criteri jurisprudencial el trobem reflectit, en ocasions, en la normativa com, per exemple, l'art. 10.2 LBRL quan estableix:

“Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”.

Veiem, doncs, que aquest precepte preveu la coordinació entre ens locals i entre aquests i altres administracions públiques. I estableix tres supòsits que permeten apreciar l'existència d'un interès supralocal com són: a) les activitats o serveis locals transcendeixin l'interès propi dels corresponents ens locals; b) les activitats o serveis locals incideixin o condicionin de forma rellevant els interessos d'altres administracions públiques; o c) els interessos locals siguin concurrents o complementaris dels d'altres administracions públiques.

3.1.1.D Límits

Una vegada hem analitzat el concepte i el contingut de la coordinació podem passar a fer referència als seus límits, especialment quan aquesta recau sobre un ens local. En aquest sentit, com veurem a continuació, creiem que podem fer referència, com a mínim, a tres

⁶ En aquest cas, mentre l'article 36.1 de la LBRL atribueix a les diputacions provincials la competència per coordinar determinats serveis públics locals, l'article 36.2, apartat a), de la LBRL concreta el mecanisme concret a través del qual s'exercirà aquesta competència: el pla provincial d'obres i serveis.

possibles límits: a) la no alteració del sistema d'atribució de competències, b) les limitacions derivades del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i c) el respecte a l'autonomia local.

a) No alteració del sistema d'atribució de competències

Com ja hem esmentat, el poder de direcció que comporta la competència de coordinació no pot arribar fins a alterar les competències atribuïdes al subjecte coordinat, ja que, de fet, la competència de coordinació comporta sempre el reconeixement de les competències pròpies del subjecte coordinat.

El Tribunal Constitucional ha fet referència expressa a aquesta limitació quan, per exemple, en la Sentència núm. 214/1989, de 21 de desembre, al referir-se a la cooperació i a la coordinació prevista a la LBRL s'afirma:

“Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables.” [F.J 20 f)].

En aquesta mesura, doncs, la coordinació no afecta a la titularitat de la competència dels coordinats. No pot assignar, transferir o suprimir una competència pròpia d'un determinat ens local sinó que simplement suposa un límit o condició al seu lliure exercici.

b) Limitacions derivades del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Un segon límit a la potestat de coordinació derivaria de la introducció al nostre ordenament jurídic del principi constitucional d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 135 de la Constitució). Malgrat l'esmentada Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL) no constitueix un desenvolupament directe d'aquest principi – que s'ha de produir per llei orgànica –, sí que troba en aquest àmbit el seu fonament. En aquest sentit, la LRSAL va modificar la redacció de l'art. 10.3 de la LRBRL, el qual actualment indica el següent:

“La coordinació de les entitats locals tindrà per objecte assegurar el compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera”.

Aquesta previsió ens dona a entendre que la legislació d'estabilitat pressupostària no només actua com un fonament de la coordinació – ja que, com preveu l'article 10.3 de la LBRL –

la coordinació ha de ser utilitzada per aconseguir el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i estabilitat financera; sinó que, a més a més, constitueix també un límit, perquè la coordinació no pot portar a què l'actuació d'una determinada entitat local resulti contrària al que dicta la legislació d'estabilitat pressupostària.

Ara bé, l'afirmació que conté l'art. 10.3 de la LBRL el que fa és exigir de nou el compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària, la qual cosa es podria deduir ja del contingut de l'article 135 CE, que ordena el compliment d'aquesta legislació a totes les administracions públiques. Així, quan una administració pública adopti un mecanisme de coordinació, haurà de consultar aquesta legislació per notar si aquest mecanisme no excedeix el seu contingut.

En aquesta mesura, quan s'adopti un mecanisme de coordinació s'haurà de tenir en compte per part de l'administració pública coordinant i de l'ens local coordinat que ha de seguir, entre unes altres, l'assenyalat en els articles 11 fins al 17 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera. Allí es concreten regles de la legislació de l'estabilitat pressupostària que, en tot cas, no es refereixen específicament als casos en què un mecanisme de coordinació pugui implicar un major cost en un servei municipal. No obstant, si el contingut d'un mecanisme de coordinació comporta vulnerar l'establert en la legislació de l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, ens trobaríem amb una decisió que pot ser anul·lada per ser contrària a una norma imperativa continguda en l'article 10.3.

c) Respecte a l'autonomia municipal

Com és sabut, l'autonomia municipal està reconeguda tant a nivell internacional (art. 2 i 3 CEAL), constitucional (art. 137 CE) i estatutari (art. 86.3 EAC), en el sentit de permetre als municipis gestionar, sota la seva pròpia responsabilitat, els seus interessos. Sense entrar ara amb més detall sobre el significat d'aquest principi nuclear dels ens locals, sí que ens interessa destacar que la coordinació ha de ser, en tot cas, respectuosa amb l'actuació autònoma dels municipis.

De fet, actualment l'article 10.4 de la LBRL – a partir de la redacció donada per la LRSAL – ens diu expressament que les funcions de coordinació sobre els ens locals han de ser compatibles amb la seva autonomia.

Per tant, tot i que, com hem vingut repetint, la coordinació suposa sempre una limitació al lliure exercici de les pròpies competències, aquesta no pot ser de tal magnitud que sigui incompatible amb l'autonomia municipal. En altres paraules, coordinació i autonomia han de poder coexistir i ser compatibles.

Ara bé, com pot imaginar-se, el dubte sorgeix en esbrinar fins a quin punt les mesures de coordinació són compatibles amb l'autonomia local, doncs aquest és un concepte abstracte,

de configuració legal. De tota manera, a continuació exposarem algunes de les garanties que, al nostre entendre, s'haurien de respectar per tal que la coordinació pugui ser respectuosa amb el principi d'autonomia municipal.

a) Garantia prèvia al procediment: la preferència pels mecanismes de cooperació sobre la coordinació.

La primera idea que hem de destacar és la preferència de la cooperació sobre la coordinació. Amb això pretén destacar-se que el subjecte coordinant, abans d'iniciar el procediment administratiu d'adopció de la decisió de coordinació, hauria d'intentar aconseguir els mateixos objectius mitjançant mecanismes de cooperació voluntaris. Això obliga a justificar que l'objectiu perseguit per la coordinació no es pot aconseguir amb la mateixa eficàcia amb la cooperació.

Aquest caràcter "subsidiari" de la coordinació respecte de la cooperació es troba recollit de forma expressa a l'article 59.1 de la LBRL que indica el següent:

“A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias [...]”.

Per la seva part, la jurisprudència en alguna ocasió també ha fet referència a aquesta qüestió. Podem citar, per exemple, la Sentència del Tribunal Suprem de 11 de juliol de 2000 (Núm. Rec. 1556/1997) en la que s'afirma que la coordinació obligatòria “ha de tener carácter subsidiario respecto de fórmulas de colaboración voluntarias” (F.J. 5).

b) Garanties procedimentals: la participació dels ens locals afectats.

Una segona garantia del respecte de l'autonomia local podria consistir en la participació dels ens locals afectats en la definició dels objectius i contingut de la relació de coordinació. Com en el cas anterior, l'article 58.2 de la LBRL fa referència expressa a aquesta possible participació quan, al regular la competència per a la formulació i aprovació dels instruments de planificació – que són les tècniques de coordinació per excel·lència (art. 59.1 LBRL) -, afirma que s'haurà d'atorgar a les restants administracions una participació que permeti harmonitzar els interessos públics afectats

Es podria argumentar que la participació dels ens locals afectats per la decisió de coordinació només s'ha de permetre en els plans sectorials (art. 59.1 LBRL), però la

legislació i la jurisprudència ens porten a concloure que aquesta regla opera per a tots els mecanismes de coordinació. En aquest sentit, no podem oblidar que l'article 2.1 de la LBRL preveu – com a concreció de l'autonomia garantida als ens locals – el dret a intervenir “en tots els assumptes que afectin directament al seu cercle d'interessos” i és evident que la imposició de mecanismes de coordinació, en limitar l'exercici de les pròpies competències, és un d'aquests supòsits.

Aquesta participació es pot articular tant de forma individual, com mitjançant òrgans col·legiats o bé a través de les associacions representatives dels municipis. Segons el nostre parer, la via més adequada seria la participació individual, perquè garanteix als ens locals que manifestin la seva voluntat de manera directa. De tota manera, els òrgans col·legiats i les associacions representatives també poden configurar-se com mecanismes adequats per canalitzar la participació, sempre que permetin als ens locals que no estiguin d'acord amb la majoria de manifestar les seves objeccions de forma individual⁷.

En tot cas, cal apuntar que aquesta participació local no pot ser, en cap cas, vinculant per a l'ens que té atribuïda la competència de coordinació. I és que, en cas contrari, en realitat es tractaria d'un procediment de codecisió, és a dir, d'una suma de voluntats entre el subjecte coordinant i el coordinat. Aquesta idea s'acostaria més a la relació interadministrativa de cooperació que no pas a la coordinació, ja que, com hem ja esmentat, la segona es basa en la imposició i la primera en l'acord.

c) Garanties substantives: el respecte a l'autonomia local.

Al marge de les anteriors garanties, la potestat de coordinació es troba també limitada pel contingut material de l'autonomia local, que garanteix als ens locals la capacitat d'adoptar lliurement les decisions que corresponen als seus propis interessos. En aquest sentit, l'abast del poder de direcció que correspon a l'ens coordinant vindrà delimitat negativament, per l'abast que es reconegui a l'autonomia local.

Des d'aquesta perspectiva, hem de destacar que, com ja hem dit, la coordinació ha de respectar, en tot cas, un marge de lliure decisió o discrecionalitat de l'ens coordinat. Per tant, la coordinació no només no afecta a la titularitat de les competències sinó tampoc no afecta estrictament a la possibilitat del seu exercici directe per part de l'ens coordinat⁸.

Per dotar de contingut aquesta interpretació, el Tribunal Constitucional – per exemple, en la Sentència núm. 27/1987, de 27 de febrer o en la Sentència núm. 133/1990, de 19 de juliol – ha fixat una pauta general:

⁷ FONT I LLOVET, Tomàs: “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, *Claves de Gobierno Local*, núm. 7, 2008, p. 42.

⁸ ALBERTÍ I ROVIRA, Enoch. “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones”, *Informe sobre el Gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas i Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, p. 140.

“[...] los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía”.

Certament, la jurisprudència del Tribunal Constitucional no indica si la coordinació pot consistir en la fixació d'activitats específiques o bé simplement en la determinació d'objectius, sinó que només se centra en subratllar que cal deixar un espai de decisió a l'ens coordinat. En cas contrari, si els mecanismes de coordinació fixen per complert l'activitat que ha de realitzar l'ens local, això afectaria a la lliure decisió o autonomia que constitucional i estatutàriament té atribuïda.

Per tal de conèixer l'abast del mecanisme de coordinació i la seva incidència en la autonomia local, sembla adequat deixar ben clar l'interès que pretén protegir el subjecte coordinant en alinear i fer coherent l'actuació de l'ens local mitjançant el mecanisme de coordinació.

La jurisprudència constitucional de manera clara ho ha anat sostenint així: “A su vez, el legislador, dentro de los amplios márgenes con que cuenta para diseñar fórmulas de coordinación provincial, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el municipio sea tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), «se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”⁹.

Aquest interès supralocal se sotmetrà a un test de ponderació amb l'interès de l'ens local per tal de conèixer quin pesa més en aquesta determinada actuació. L'interès podria venir representat en un determinat principi constitucional com, per exemple, la protecció del medi ambient contingut a l'art. 45 CE.

Seguidament, l'administració pública coordinant haurà de prendre en consideració les potestats de l'autonomia local que es veuran afectades amb el mecanisme de coordinació. Podria pensar-se que les potestats de l'autonomia local que es troben en la Constitució són menys flexibles que aquells que es troben incorporats en lleis sectorials. Aquesta distinció de les normes més o menys flexibles prové del fet que la Constitució conté el nucli essencial de la autonomia.

El criteri per definir la flexibilitat d'un determinat tipus de potestats ens permet identificar el rang d'afectació d'una potestat. Així, una potestat que sigui molt flexible pot permetre que els mecanismes de coordinació incideixin fortament en elles sense que s'aconsegueixi la vulneració de l'autonomia local.

⁹ STC 111/2016 (FJ 12 c). Aquesta mateixa sentència es refereix a altres sentències: SSTC 32/1981 (FJ 4), 170/1989 (FJ 9), 51/2004 (FJ 9), 95/2014 (FJ 5), 57/2015 (FJ 6) y 92/2015 (FJ 4).

Per descomptat, com hem esmentat abans, aquests són mers criteris orientatius, ja que ni la jurisprudència ni la normativa estableixen fórmules que permetin definir quan un mecanisme de coordinació supera la simple afectació de la autonomia local i arribar a la seva vulneració.

Així doncs, en la mesura del possible, els mecanismes de coordinació només haurien de fixar condicions mínimes i màximes dintre de les quals els ens locals poden actuar o, de manera excepcional, es podrien establir activitats específiques que han d'executar els ens locals. En aquests darrers casos, però, el test de ponderació hauria de ser més rigorós i atent amb la possible afectació a la autonomia local i garantir, teòricament, un mínim de discrecionalitat en la decisió que hagin d'adoptar els ens locals, perquè, com hem vingut senyalant, la coordinació no pot substituir la voluntat de l'ens coordinat i convertir la relació entre dues entitats públiques en una mera relació de jerarquia¹⁰.

3.1.1.E. Tipus de mecanismes o instruments de coordinació

Com hem apuntat anteriorment, la Constitució no preveu un llistat concret dels mecanismes a través dels quals es pot articular la relació de coordinació. La LRJSP – a diferència del què succeeix amb el principi de cooperació (art. 144-153 LRJSP) – tampoc estableix un llistat precís de quins són els instruments concrets a través dels quals pot fer-se efectiu aquest principi.

D'aquí podem deduir doncs que, pròpiament, no existeixen tècniques *pures* de coordinació, per la qual cosa aquesta pot dur-se a terme mitjançant mecanismes molt diferents i, per tant, hi ha un *numerus apertus* de formes de coordinació. Per exemple, els art. 36 i 59 LBRL es refereixen als plans provincials d'obres i serveis i als plans sectorials, respectivament. Però trobem també en l'ordenament jurídic alguns com les directrius establertes en els art. 4 i 5 de la Llei 2/1983, de 4 d'octubre, per la qual es declaren d'interès general per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les Diputacions Provincials.

De fet, la jurisprudència constitucional ha avalat la possibilitat que les Comunitats Autònomes puguin definir els seus propis mecanismes de coordinació, en afirmar – per exemple en la STC 133/1993, de 12 de novembre – que no existeix una reserva de llei

¹⁰ Cal tenir en compte que, amb encert, s'ha apuntat que “Si bien es evidente que con la coordinación no se priva a los entes locales de sus competencias, también lo es que, por mucho que se insista en sus límites, de hecho, implica el ejercicio de potestades de la administración central o autonómica, que condicionan, acotan, limitan la discrecionalidad que, de otro modo, tendrían los entes locales para ejercer las competencias afectadas. De hecho, en la práctica, el nivel de autonomía de los entes locales en el ejercicio de competencias propias sujetas a instrumentos de coordinación estatal o autonómica, puede acabar siendo similar, sino menor, al que exista en algunos regímenes de competencias delegadas”. MIR I BAGÓ, Josep: *El sistema español de competencias locales*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 334

bàsica estatal per regular els mecanismes de coordinació (F.J. 5) i, per tant, poden coexistir instruments de coordinació diferents i particulars.

En aquest sentit, davant la varietat de mecanismes de coordinació que poden existir, l'important és saber identificar-los. A tal efecte, haurem de comprovar que realment el mecanisme en qüestió contingui el poder de direcció que integra la coordinació, que, com hem assenyalat anteriorment, es caracteritza per contenir una decisió unilateral i vinculant.

En l'àmbit local, la legislació local fa referència expressa a alguns mecanismes de coordinació. Per un costat, menciona els plans sectorials a través dels quals es fixaran els objectius i es determinaran les prioritats de l'acció pública en la matèria corresponent (art. 59 LBRL i 148 TRLMC). O l'article 36.2 LBRL fa referència als plans provincials d'obres i serveis municipals a través dels quals les diputacions provincials poden coordinar la prestació de determinats serveis mínims dels municipis per garantir-ne la seva prestació integral i adequada.

Una de les qüestions que pot plantejar-se a l'hora d'examinar la diversitat de mecanismes de cooperació la trobem a l'hora de determinar quina es la relació entre diferents mecanismes de coordinació que operen en un mateix sector. Aquí podem trobar dos supòsits en funció del nivell territorial en què són adoptats: a) pel mateix nivell territorial, o b) per diferents nivells territorials.

El primer supòsit desplega els seus efectes dins de la mateixa administració pública. Cal destacar que l'ordenament jurídic no conté cap referència als casos en què s'adoptin diversos mecanismes de coordinació en un mateix sector per una mateixa administració pública. En aquesta mesura, no hi haurà cap prevalença d'un sobre un altre, tret que la mateixa llei o el mecanisme de coordinació ho indiqui.

En canvi el segon supòsit és més rellevant ja que fa referència, als casos on el nostre ordenament atribueix a una determinada administració pública d'un nivell territorial superior la competència per coordinar a un altre subjecte que, a la vegada, té atribuïdes competències de coordinació sobre un tercer ens públic. Aquest fenomen l'anomenarem "coordinació en cascada", ja que permet que una administració d'un nivell territorial superior pugui coordinar a aquelles administracions públiques que estan dins del seu territori i que, al mateix temps, es troben habilitades també per a entaular una relació interadministrativa de coordinació amb un tercer.

La coordinació en cascada és admesa pel nostre ordenament, ja que és una de les competències pròpies d'una administració pública que, a la vegada, pot ser objecte de coordinació. Un bon exemple, el trobem a l'article 59.1 LBRL que permet a una CCAA coordinar l'exercici de les competències de les diputacions provincials. Si tenim en compte que aquestes ostenten, principalment, una funció instrumental de coordinació, cooperació i assistència als municipis del seu territori, hom pot entendre que es produeix un supòsit de coordinació en cascada. Així, el subjecte coordinat, a l'hora d'exercitar les seves

competències de coordinació sobre un tercer, haurà de tenir en compte també les orientacions fixades per aquella administració pública que el coordina.

3.1.2 COMPETÈNCIA DE COORDINACIÓ DE L'AMB DELS SISTEMES DE RECOLLIDA MUNICIPALS, CONCRECIÓ I ABAST DE LA MATEIXA

Una vegada vist el règim jurídic general de la coordinació, estem en condicions d'examinar la seva aplicació a la competència de coordinació que ostenta l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals. A continuació, mostrem els seus aspectes més rellevants.

3.1.2.A Concepte: poder de direcció de l'AMB per tal de garantir la coherència de l'actuació municipal amb la de l'AMB en la gestió dels residus municipals

La coordinació de l'AMB envers els sistemes municipals de recollida de residus municipals consisteix en un poder de direcció de l'AMB per tal de garantir la coherència de les actuacions administratives en una mateixa matèria com és la gestió dels residus municipals. Per tant, són tres els elements que configuren la naturalesa jurídica de la coordinació de l'AMB: poder de direcció, existència d'una mateixa matèria i finalitat de garantir la coherència de les actuacions administratives sobre la mateixa.

Primer, amb relació al poder de direcció, ens remetem al punt següent on es detalla el seu contingut i significat.

Segon, pel que fa a l'existència d'una mateixa matèria, sens dubte ho és la gestió dels residus municipals la qual és definida legalment, tal com, veurem més endavant, en el punt 3.1.2.D.a al qual ens remetem.

Com ja hem comentat, una part d'aquesta matèria (bàsicament, la recollida i el transport) és atribuïda als municipis com a competència pròpia i com a servei municipal obligatori. I una altra part (el tractament, la valorització i la disposició) s'assigna com a competència i servei de l'AMB. Per tant, hi ha una matèria (gestió dels residus municipals) la competència sobre la qual està repartida entre els municipis i l'AMB. Ara bé, no es tracta d'una distribució funcional de competències on els municipis i l'AMB ostenten diverses funcions sobre la mateixa matèria. Sinó que ens trobem amb una distribució material de competències en correspondre a cadascuna d'aquestes administracions públiques les funcions sobre diversos parcel·les d'aquesta matèria.

I, tercer, la finalitat de garantir la coherència de les actuacions administratives sobre la gestió dels residus municipals és clara. Sens dubte, la recollida dels residus municipals per part dels municipis incideix, de forma molt important, en la seva gestió posterior que correspon a l'AMB. En alguns casos pot impossibilitar determinades formes de gestió (per exemple, la reutilització o el reciclatge) o dificultar-les tècnicament o econòmicament.

A més, no podem oblidar que la normativa de residus estableix uns objectius d'obligat compliment en la gestió dels residus municipals tot tenint la recollida una incidència molt rellevant per aconseguir-los. Aquests objectius poden ser generals i específics.

Dins dels objectius generals, destaquem l'objectiu principal, arran de la Directiva 2008/98/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de novembre, sobre els residus i per la que es deroguen determinades Directives i la Llei estatal 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats (en endavant, LR), d'instaurar una economia circular dels residus com a fluxos materials la qual cosa propugna un salt de la gestió tradicional basada en l'origen dels residus vers a un enfocament dels residus com a recurs. D'aquest nou plantejament se'n fa ressò el PRECAT20 (punt 8).

Aquesta visió es veu reafirmada per la Decisió 1386/2013 del Parlament Europeu i del Consell de 20 de novembre de 2013 relativa al Programa General d'acció de la Unió en matèria de medi ambient fins 2020 "Viure bé respectant els límits del nostre planeta". La finalitat principal d'aquest VII Programa ambiental de la UE és reforçar la contribució de la política de medi ambient en la transició cap a una economia hipocarbònica i eficient en l'ús dels recursos. En concret, en l'àmbit dels residus, s'estableixen els següents objectius: es gestionin de forma segura com a recurs, els residus generats per càpita registrin un descens absolut, la recuperació d'energia es limiti als materials no reciclables i s'hagin deixat de dipositar en abocadors els materials compostables i reciclables.

Un dels objectius que han resultat enfortits per aquesta nova visió és la jerarquia de les diverses formes de gestió de residus tot fixant que s'ha de seguir aquest ordre: prevenció, preparació per a la reutilització, reciclatge, altres formes de valorització (per exemple, l'energètica) i eliminació (art. 4 Directiva 2008/98/CE i art. 8 LR). En termes semblants, des de l'any 1993, la legislació catalana de residus ja preveia la següent jerarquia: prevenció i reducció, reutilització, recollida selectiva, valorització material (en especial, reciclatge), valorització energètica i disposició del rebuig (art. 6.3 TRLR). Però també han sorgit nous objectius com, entre d'altres, la sostenibilitat en el cicle de vida, la lluita contra el canvi climàtic, l'estalvi i l'eficiència energètica (art. 1 LR).

Ara bé, la gestió dels residus també ha de perseguir altres objectius tradicionals com, per exemple, la protecció de la salut i del medi ambient tot havent de prevenir els riscos per a l'aigua, l'aire, el sòl, la flora i la fauna, respectar el paisatge i els espais naturals (en especial, els espais protegits), i impedir l'abandonament, l'abocament i, en general, tota disposició incontrolada dels residus (art. 1 i 7 LR i art. 2 TRLR).

Però també la legislació i la planificació aprovades exigeixen uns objectius específics d'obligat compliment en la gestió dels residus per a l'any 2020, tal com exposem a continuació.

Pel que fa a la prevenció:

- a) La normativa europea i estatal de residus fixa un 10% de reducció del pes dels residus respecte als generats al 2010 (art. 15.1 LR). Aquest percentatge és més exigent a Catalunya en elevar-se al 15% (PRECAT 20).

Pel que fa a la reutilització, el reciclatge i altres formes de valorització:

- b) 50% en pes de la quantitat de residus domèstics i comercials destinats a la preparació per a la reutilització i el reciclatge per a les fraccions de paper, metalls, vidre, plàstic, bioresidus o altres fraccions reciclables (art. 11.2.a Directiva 2008/98 i art. 22.1.a LR). Aquest objectiu s'incrementa al 55% a Catalunya (PRECAT20).
- c) 70% en pes de la quantitat de residus no perillosos de construcció i demolició destinats a la preparació per a la reutilització, el reciclatge i una altra valorització de materials, excloent-ne els materials en estat natural definits en la categoria 17 05 04 de la llista de residus, haurà d'arribar, com a mínim, al dels produïts (art. 11.2.b Directiva 2008/98 i art. 22.1.b LR).
- d) 55% de valorització material total dels residus municipals (PRECAT20).
- e) 70% de valorització global dels residus municipals (PRECAT20).
- f) 60% de valorització global dels residus orgànics biodegradables (PRECAT20).

Pel que fa a la recollida selectiva de residus municipals:

- a) Incrementar la recollida selectiva bruta fins al 60% dels residus municipals generats. Pel que fa a aquest objectiu, els municipis hauran d'assolir a títol individual un objectiu mínim del 50% (PRECAT20).
- b) Millorar la qualitat dels residus recollits selectivament per a augmentar la qualitat i el valor dels materials reciclats per a la qual cosa s'estableix (PRECAT20):
 - a. Incrementar la qualitat de la recollida selectiva de la FORM, assolint un nivell d'impropis inferior al 10% en pes.
 - b. Incrementar la qualitat de la recollida selectiva dels envasos lleugers, assolint l'any 2016 un nivell d'impropis inferior al 25% en pes.

En fi, veiem com és cabdal garantir la coherència de les actuacions administratives sobre la gestió dels residus municipals per tal de fer una gestió correcta i, en especial, per complir la normativa i la planificació de residus que estableixen uns objectius generals i específics. Per aquest motiu, l'AMB ostenta aquest poder de direcció, fruit de la seva competència de coordinació, sobre la recollida municipal dels residus municipals.

3.1.2.B Contingut: poder de direcció unilateral i obligatori per a orientar la recollida i el transport municipal, però sense sotmetre el municipi a cap control

El poder de direcció de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals és unilateral (no precisa de cap acceptació pels municipis) i obligatori (no és cap recomanació). Aquestes dues característiques mostren la punyent incidència que té la coordinació de l'AMB en el funcionament dels serveis municipals de recollida de residus municipals. Ara bé, hi ha dos factors que delimiten el seu abast.

En primer lloc, els municipis no queden situats en una posició jeràrquica inferior en base a la qual l'AMB pot adoptar la decisió final que convingui. El poder de direcció de l'AMB consisteix en orientar o encaminar l'exercici de la competència pròpia municipal i la prestació del servei municipal obligatori sobre la recollida de residus municipals. Serà, doncs, el municipi qui finalment adopti les decisions en el marc d'aquestes competències.

I en segon lloc, els municipis no queden sotmesos, per manca de previsió legal expressa, a cap control de l'AMB del compliment dels instruments de coordinació sinó que només pot exercir el seu poder de direcció de manera prèvia a l'actuació coordinada, per tal d'orientar el seu exercici. No succeeix el mateix amb l'Agència de Residus de Catalunya la qual, en base a la seva previsió expressa a l'art. 9.3 TRLR, ostenta potestats de control en el marc de la seva tasca de seguiment de l'execució del Programa de gestió de residus municipals, i d'avaluar-lo. Així, s'estableix que si un ajuntament incompleix les determinacions d'aquest programa, l'Agència de Residus de Catalunya li ha de recordar el deure de complir-les i l'ha d'advertir de la possibilitat que es poden aplicar les mesures següents: a) denegació d'ajuts; i b) subrogació de l'exercici de la competència municipal per l'Agència¹¹.

No obstant, com ja hem avançat a l'inici d'aquest informe, entenem que l'AMB sí podria establir que l'incompliment de la coordinació comporta la impossibilitat d'obtenció dels ajuts que hagués previst per fomentar, per exemple, la prevenció i la recollida selectiva de residus. Es tractaria d'incloure-ho com un dels requisits dels ajuts. Ara bé, el mecanisme de coordinació no és la via idònia per establir directament la condició de complir la coordinació per a l'atorgament d'ajuts, sinó una normativa que reguli les ajudes públiques. Mecanismes de coordinació i ajudes tenen naturaleses diferents, per la qual cosa creuria convenient que no es trobessin en el mateix instrument

Òbviament, l'AMB no pot subrogar-se en l'exercici de les competències municipals relatives a la recollida i el transport dels residus municipals en tant que no està previst legalment i, a més, suposaria una vulneració a l'autonomia municipal.

3.1.2.C Requisits

En el present cas, es compleixen els requisits per a què l'AMB ostenti la coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals.

¹¹ Concretament, aquestes dues mesures són: “a) Si al cap de tres mesos de l'advertiment l'ajuntament persisteix en l'incompliment, l'Agència de Residus de Catalunya pot denegar-li la possibilitat d'obtenir ajuts amb càrrec al fons econòmic regulat per l'article 32; i b) Si l'incompliment pot afectar l'assoliment dels objectius per a la gestió dels residus municipals establerts en el Programa, l'Agència de Residus de Catalunya es pot subrogar en l'exercici de la competència municipal de gestió de residus, de conformitat amb el règim i el procediment establerts per l'article 151 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.”

a) Habilitació legal prèvia en l'art. 14.D.b LAMB

Primer, la reserva de llei queda acomplida en tant que aquesta competència de coordinació de l'AMB està recollida, com ja hem vist en reiterades ocasions, en l'art. 14.D. b) LAMB referida a “La coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals”.

b) Atribució legal explícita en l'art. 14.D.b LAMB

Segon, aquesta reserva de llei es explícita en l'esmentat precepte i, per tant, no cal acudir a altres modalitats no gens pacífiques com l'atribució implícita en una altra competència.

c) Identificació dels mecanismes de coordinació pel Consell Metropolità mitjançant, entre d'altres, el PMGRM

Com ja hem comentat, cal concretar els mecanismes de coordinació. Atès que l'art. 14.D.b LAMB només reconeix la competència de coordinació, correspondrà a l'AMB concretar els mecanismes per fer-la efectiva tot identificant, de manera clara i precisa com es portarà a terme aquest poder de direcció.

Aquesta funció correspondrà al Consell Metropolità de conformitat amb l'art. 17 LAMB. Segons aquest precepte, “el Consell Metropolità, per a la prestació i l'establiment dels serveis metropolitans, ha de determinar: e) Els criteris i els sistemes de coordinació amb els serveis municipals de la mateixa naturalesa o de naturalesa anàloga.”. Aquests mecanismes de coordinació podran ser concretats pel Consell Metropolità, en especial, mitjançant normes en virtut de la seva potestat normativa per a aprovar reglaments (art. 3.1.a i 6.1.h LAMB) o plans o programes en virtut de les potestats de planificació i programació (art. 3.1.d i 15.1 LAMB). Per tant, el PMGRM és un instrument idoni per concretar les mesures de coordinació.

d) Interessos metropolitans

Les competències i els serveis dels municipis sobre la recollida dels residus municipals tenen una evident incidència en els interessos metropolitans, tal com ja hem vist anteriorment. Això fa que les activitats i serveis municipals de recollida de residus municipals transcendeixin l'interès municipal, incideixen o condicionen de forma rellevant els interessos metropolitans i els interessos municipals són concurrents o complementaris dels de l'AMB. Ara bé, respecte a les mesures de coordinació que es vulguin adoptar, caldrà identificar aquests interessos metropolitans i llur incidència pels serveis municipals de recollida i transport de residus municipals. Sobre aquesta qüestió ens remetem al punt 3.1.D.c.

3.1.2.D Límits

A continuació, analitzem l'aplicació, en el present cas, dels límits de la coordinació ja exposats de forma general.

a) No alteració del sistema d'atribució de la competència municipal pròpia i del servei municipal obligatori sobre la recollida dels residus municipals

La coordinació de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals no pot alterar l'atribució de la competència pròpia dels municipis sobre la recollida dels residus municipals tot essent el servei municipal obligatori de recollida de residus municipal una de les seves màximes expressions. Per tant, l'AMB no pot assignar, transferir o suprimir aquesta competència pròpia municipal a ella mateix o a un altre ens local sinó que simplement pot establir, com ja hem dit, límits o condicions al seu lliure exercici.

Per tant, és clau delimitar correctament quina és la competència municipal pròpia. En el present cas, es refereix a la gestió dels residus municipals, tal com exposem a continuació.

La legislació local estableix que la gestió dels residus és una matèria sobre la qual la legislació sectorial de residus ha d'atorgar competències pròpies als municipis. L'actual art. 25.2.a LBRL empra l'expressió "gestió dels residus sòlids urbans" que era la noció utilitzada per la Llei estatal de residus 42/1975, de 19 de novembre, sobre deixalles i residus sòlids urbans. Mentre l'art. 66.3 TRLMC, tal com estava previst també per la LBRL, abans de la LRSAL, fa referència a la "recollida i al tractament dels residus".

Aquesta possible discrepància sobre el tipus de residus (residus sòlids urbans per la legislació estatal bàsica local i residus per la legislació catalana local) i les operacions de gestió (gestió per la legislació estatal bàsica local i recollida i tractament per la legislació catalana local) resta aclarida per la legislació de residus. Així, l'art. 42.1 TRLR estableix que "la gestió dels residus municipals és una competència pròpia del municipi" i, per tant, inclou tota la gestió d'un tipus de residus com són els municipals. De forma semblant s'hi pronuncia l'art. 12.5.a LR, si bé sense qualificar expressament aquesta competència municipal com a pròpia. Per tant, la determinació de la competència pròpia municipal obliga a examinar els següents dos conceptes: residu municipal i gestió.

Pel que fa a la noció de *residus municipals* hem de dir que és, pràcticament, equivalent a la de residus domèstics prevista per la Llei estatal 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats (LR). Segons l'art. 3.b LR, són residus domèstics els següents:

- a) Residus generats en les llars com a conseqüència de les activitats domèstiques.
- b) Els similars als anteriors generats en serveis (residus comercials) i indústries.
- c) Residus que es generen en les llars d'aparells elèctrics i electrònics, roba, piles, acumuladors, mobles i estris així com els residus i enderrocs procedents d'obres menors de construcció i reparació domiciliària.

- d) Residus procedents de neteja de vies públiques, zones verdes, àrees recreatives i platges, els animals domèstics morts i els vehicles abandonats.

De forma semblant, l'art. 3.3.a TRLR assenyala que són residus municipals els següents:

- a) Residus domèstics.
- b) Residus comercials (comerços, oficines i serveis) els quals: residus generats per l'activitat pròpia del comerç al detall i a l'engròs, l'hoteleria, els bars, els mercats, les oficines i els serveis.
- c) Residus (en especial, industrials) que no tenen la consideració de residus especials i que per llur naturalesa o composició es poden assimilar als que es produeixen en els dits llocs o activitats. Són equiparables a aquesta categoria, als efectes de la gestió, els residus originats a la indústria que tenen la consideració d'assimilables als municipals d'acord amb el que estableix aquesta Llei.
- d) Residus procedents de la neteja de les vies públiques, zones verdes, àrees recreatives i platges.
- e) Els animals domèstics morts.
- f) Mobles, els estris i els vehicles abandonats.
- g) Residus i els enderrocs procedents d'obres menors i reparació domiciliària.

Pel que a la noció de *gestió*, la LR segueix la Directiva 2008/98 que transposa. Segons l'art. 3.m LR fa esment a “la recogida, el transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente”. Per tant, resulta imprescindible saber el contingut de cadascuna d'aquestes operacions de gestió de residus.

La *recollida* és l’“operación consistente en el acopio de residuos, incluida la clasificación y almacenamiento iniciales para su transporte a una instalación de tratamiento” (art. 3.ñ LR). Una de les modalitats és la recollida selectiva (denominada separada) que és definida com “la recogida en la que un flujo de residuos se mantiene por separado, según su tipo y naturaleza, para facilitar un tratamiento específico” (art. 3.o LR).

I el *tractament* inclou “las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación” (art. 3.q). A la vegada per valorització, s'entén “cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general” tot remetent-se a la llista no exhaustiva de l'annex II. És important tenir present que la nova modalitat de gestió de residus de preparació per a la reutilització és considerada una operació de valorització consistent en “la comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que

puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa” (art. 3.s). I per eliminació, “cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía” tot remetent-se a la llista no exhaustiva de l’annex I.

En termes semblants, l’art. 3.1.d TRLR defineix gestió com “la recollida, el transport, l’emmagatzematge, la valorització, la disposició del rebuig i la comercialització dels residus, inclosa la vigilància d’aquestes operacions i la vigilància dels llocs de descàrrega després de llur clausura o tancament” tot exclouent “l’operació de reciclatge en l’origen dels residus que es reincorporen al procés productiu que els ha generat”. Ara bé, en tot cas, cal assenyalar que s’haurà d’adequar a l’anterior definició prevista a la normativa europea i estatal. Això és rellevant, en especial, per a la qualificació de la nova forma de gestió de residus de preparació per a la reutilització que va introduir la normativa europea i estatal posterior a la catalana. Com hem vist, la normativa europea i estatal la qualifica com una operació de valorització de residus. En canvi, la normativa catalana no esmenta la preparació per a la reutilització dins de la jerarquia de la gestió de residus ni conté una definició de la mateixa. No obstant, malgrat no l’esmenta expressament dins de la noció de tractament de l’art. 3.3.d TRLR, l’hem de considerar inclosa en tant que així consta quan defineix la deixalleria com a “Centre de recepció i emmagatzematge selectius de productes per a la seva reutilització i de residus municipals per als seus tractaments posteriors: preparació per a la reutilització, valorització i disposició final” (art 3.3.f TRLR de nova redacció per la Llei 3/2015, de l’11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives).

Una vegada aclarit l’abast material de la competència municipal pròpia sobre la gestió de residus municipals, cal posar també l’accent en un dels elements que caracteritzen aquesta competència municipal: la seva consideració com un servei mínim obligatori. En efecte, segons la legislació de règim local (art. 26.2.a i b LBRL i 67. a i b TRLMC), tots els municipis, amb independència de la seva població, han de prestar necessàriament el servei de recollida dels residus; mentre que els municipis amb una població superior a 5.000 habitants han de prestar, a més, el servei de tractament posterior dels residus.

Des del nostre punt de vista, és important destacar la consideració de servei mínim obligatori d’aquesta competència municipal ja que, com ha destacat el Tribunal Constitucional – per exemple, en la Sentència 32/1981, de 28 de juliol, F.J. 7 – aquests poden considerar-se el nucli de l’autonomia municipal constitucionalment garantit i suposen una autèntica reserva material de determinades activitats en favor del municipi.

De fet, aquest caràcter de mínim competencial s’evidencia no només perquè la seva prestació és obligatòria pel municipi i pot ser exigida a l’Ajuntament pels veïns (art. 18.1 g) LBRL), sinó també perquè el seu exercici no pot ser desconegut per la resta d’administracions territorials. Així, per exemple, l’article 42.4 LBRL preveu que “La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26 [...]”.

Ara bé, la legislació de residus ha concretat l'abast d'aquest servei tot ampliant-lo subjectivament (tot municipi) i reduint-lo objectivament (determinats residus, o sigui, els residus municipals). Segons la legislació estatal de residus, és obligatori *ex lege* que tot municipi presti el servei de recollida, transport i tractament dels residus domèstics “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” (art. 12.5.a LR). Aquest servei obligatori es pot ampliar mitjançant ordenança als residus comercials no perillosos i als residus domèstics generats en les indústries (12.5.c.2 LR). En tot cas, la legislació catalana de residus ha inclòs aquests tres tipus de residus dins dels residus municipals i els ha establert dins del servei municipal obligatori en dir que tot municipi ha de prestar, com a mínim, el servei de recollida (recollida selectiva i deixalleria), de transport, de valorització i de disposició del rebuig dels residus municipals (art. 42.2 TRLR).

Per tant, podem concloure que l'abast del servei municipal obligatori inclou tota la gestió (recollida, transport, valorització i disposició del rebuig/eliminació) de determinats residus (residus municipals).

Ara bé, la legislació estatal i catalana de residus preveu l'exclusió dels serveis públics municipals de determinats residus tot establint un sistema de gestió privat pel que fa a:

- a) Residus perillosos
- b) Olis usats.
- c) Productes amb PCB i PCT.
- d) Gestió de residus propis llevat s'hagi declarat de recepció obligatòria pel servei públic municipal.
- e) Valorització de residus de tercers llevat s'hagi declarat de recepció obligatòria pel servei públic municipal.
- f) Residus industrials llevat s'hagi declarat de recepció obligatòria pel servei públic municipal.
- g) Residus que tinguin un sistema voluntari individual o col·lectiu de retorn a l'origen mitjançant dipòsit o un altre sistema (responsabilitat ampliada del productor, art. 31 Llei 22/2011).
- h) Biorresidu: quan és objecte de compostatge domèstic o comunitari (art. 24 Llei 22/2011)
- i) Residu biodegradable de jardins i parcs, residus alimentosos i de cuina procedents de llars, restaurants, serveis de restauració col·lectiva i establiments de venda al detall; així com, residus comparables procedents de plantes de processament d'aliments

A més els ens locals poden obligar als posseïdors dels residus municipals a gestionar-los per si mateixos o a adoptar les mesures necessàries per a facilitar-ne la gestió si es donen les següents circumstàncies (art. 38.4 i 12.5.c.3 LR i 42.4 TRLR):

- a) Els residus municipals esdevinguin perillosos o difícils de recollir, transportar, valoritzar o eliminar.

- b) Els residus tinguin una incidència sobre els serveis municipals, la via pública o el medi ambient.

Una vegada vist el règim general de les competències municipals pròpies en residus, hem d'assenyalar que els municipis que formen part de l'AMB tenen un règim especial que redueix llur marc competencial arran de les importants competències i serveis en matèria de residus de l'AMB.

Primer, correspon a l'AMB “el tractament, la valorització i la disposició dels residus municipals i els enderroc procedents d'obres menors i de reparació domiciliària” (art. 14.D.a LAMB). Aquestes operacions de gestió de residus són definides per l'art. 3 TRLR de la següent manera.

- a) El tractament és “l'operació o conjunt d'operacions de canvi de característiques físiques, químiques o biològiques d'un residu per tal de reduir o neutralitzar les substàncies perilloses que conté, recuperar-ne matèries o substàncies valoritzables, facilitar-ne l'ús com a font d'energia o afavorir-ne la disposició del rebuig” (art. 3.3.d). Aquesta definició de tractament per la legislació catalana es limita a la preparació dels residus per a la seva valorització o disposició del rebuig. Mentre la definició de tractament prevista per la legislació europea i estatal inclou, com hem vist abans, també la valorització i la disposició del rebuig.
- b) La valorització és “qualsevol dels processos enumerats per l'annex II.B de la Decisió de la Comissió 96/350/CEE, de 24 de maig, per la qual s'adapten els annexos II.A i II.B de la Directiva 75/442/CEE, relativa als residus, i publicats en l'annex 1.B de l'Ordre MAM/304/2002, de 8 de febrer, per la qual es publiquen les operacions de valorització i eliminació de residus i la llista europea de residus.” (art. 3.1. f). Aquesta definició s'ha d'actualitzar a la ja vista anteriorment per la legislació europea i estatal. En tot cas, planteja dues modalitats de valorització: la material i l'energètica. La valorització material és, com hem vist, prioritària i consisteix en “qualsevol procediment, inclòs el reciclatge, que permet l'aprofitament dels recursos continguts en els residus, exclosa la utilització dels residus com a font d'energia” (art. 3.3.j). El reciclatge és una de les operacions més importants i consisteix “les operacions de recuperació dels productes o substàncies contingudes en els residus” (art. 3.3.c). Mentre la valorització energètica és la que permet l'aprofitament d'energia.
- c) Disposició del rebuig és “qualsevol del processos enumerats per l'annex II.A de la Decisió de la Comissió 96/350/CEE i publicats en l'annex 1.A de l'Ordre MAM/304/2002” (art. 3.1.g). Un dels més emprats és el dipòsit controlat que és definit com “la instal·lació de disposició del rebuig dels residus que s'utilitza per a la seva deposició controlada en la superfície o sota terra” (art. 3.3.e). Aquesta definició s'ha d'actualitzar amb la que ja hem vist d'eliminació de la legislació europea i estatal.

Per tant, l'àmbit material competencial dels municipis metropolitans estarà compost per la resta d'operacions de gestió de residus municipals com són la recollida, al transport, l'emmagatzematge i la comercialització. Sens perjudici de les definicions ja vistes per la

legislació europea i estatal, aquestes operacions de gestió de residus són definides per l'art. 3 TRLR de la de la següent manera.

- a) Recollida és "l'operació consistent en recollir, classificar o agrupar residus per transportar-los" (art. 3.2.a).
- b) Transport és "l'operació de trasllat dels residus des del lloc de recollida fins a les plantes de reciclatge, tractament o disposició del rebuig" (art. 3.2.b).
- c) Emmagatzematge és "l'operació de dipòsit temporal dels residus, prèvia a les operacions de reciclatge, tractament o disposició del rebuig" (art. 3.2.c).
- d) Comercialització és "l'operació de venda o transferència de subproductes i matèries o substàncies recuperades per reincorporar-les al procés productiu" (art. 3.2.d). I es consideren subproductes "els residus que es poden utilitzar directament com a primeres matèries d'altres produccions o com a substitut de productes comercials i que són recuperables sense necessitat de sotmetre'ls a operacions de tractament" (art. 3.3.b). Atesa la definició de subproducte i que el tractament i el reciclatge correspon a l'AMB, als municipis els correspondrà només la comercialització dels residus provinents de la recollida sense necessitat de tractament ni reciclatge.

Segon, correspon a l'AMB "la tria i la selecció d'envasos, d'acord amb el seu ordenament específic" (art. 14.D.c LAMB). Per tant, els municipis ostenten la recollida i el transport dels envasos en tant que residus municipals, d'acord amb el seu ordenament específic també. No obstant, les competències de l'AMB i dels municipis queden modulades per la normativa específica dels envasos en tant que preveuen un sistema de dipòsit, devolució i retorn (SDDR) i/o un sistema integrat de gestió (SIG), els quals formen part de la responsabilitat ampliada del productor del producte regulada als art. 31 i 32 LR.

I tercer, correspon a l'AMB el transport dels materials dipositat al servei de deixalleria, sens perjudici de la gestió de les instal·lacions pels municipis (art. 14.D.d LAMB). Per tant, l'àmbit material competencial dels municipis metropolitans sobre les deixalleries es redueix a la recollida i a la gestió de les instal·lacions de deixalleria tot corresponent a l'AMB el transport i també la seva gestió posterior.

b) Limitacions derivades del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

La coordinació de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals ha de respectar les limitacions derivades del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En especial, la coordinació no pot portar a què l'actuació dels municipis resultin contràries al que dicta la legislació d'estabilitat pressupostària

c) Respecte a l'autonomia municipal

La coordinació de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals ha de respectar l'autonomia municipal. És important recordar que si bé la coordinació

implica sempre una limitació al lliure exercici de les competències pròpies municipals sobre la recollida de residus municipals, aquesta no pot ser de tal magnitud que sigui incompatible amb l'autonomia municipal. Com ja hem dit, l'AMB pot salvaguardar l'autonomia municipal si compleix tres garanties d'aquesta que comentem tot seguit.

La primera garantia és prèvia al procediment. L'AMB ha de justificar que no pot aconseguir els mateixos objectius mitjançant mecanismes de cooperació voluntaris atesa la preferència legal pels mecanismes de cooperació sobre la coordinació. Aquesta justificació hauria de constar en el mecanisme que concreti la coordinació (per exemple, el PMGRM).

La segona garantia és de caràcter procedimental i consisteix en permetre la participació dels municipis afectats en la definició dels objectius i del contingut de la relació de coordinació, tal com està previst en la legislació local. La normativa metropolitana no és aliena a aquesta garantia ja que hi figura en diversos preceptes. L'art.1.4 LAMB estableix que un dels principis generals que regeix l'actuació de l'AMB és la "Participació dels municipis en el govern i la gestió de l'Àrea Metropolitana de Barcelona". Aquest principi general és reiterat pel que fa a l'exercici de les competències metropolitanes per l'art. 13.3 LAMB exigint que "s'exerceixen amb la participació dels municipis, regulada pel títol IV, en compliment de les obligacions d'informació i lleialtat institucional amb l'Administració de la Generalitat, amb l'Administració de l'Estat i amb els altres ens locals establerts per la legislació de règim local". I, més concretament, s'estableix que els municipis han de participar en els procediments que se segueixin per a la presa de les decisions dels òrgans de govern de l'Àrea Metropolitana en la formulació i l'aprovació dels plans i els programes, per via d'informe preceptiu i d'acord amb els procediments determinats pel Reglament orgànic metropolità (art. 38.b LAMB).

Com ja hem manifestat, aquesta participació pot ser individual de cada municipi, mitjançant òrgans col·legiats o bé a través de les associacions representatives dels municipis. Ja hem dit que entenem que la via més adequada seria la participació individual en tant que permet expressar la voluntat de cadascun dels municipis de manera directa. Així com que també els òrgans col·legiats i les associacions representatives poden ser mecanismes adequats per canalitzar la participació, sempre que permetin als ens locals que no estiguin d'acord amb la majoria poder manifestar les seves objeccions de forma individual.

Cal recordar que aquesta participació municipal no pot ser, en cap cas, vinculant per a l'AMB ja que afectaria la titularitat de la competència de coordinació que l'ordenament jurídic li atribueix.

I la tercera i darrera garantia té naturalesa substantiva en consistir en el respecte a l'autonomia municipal. Això obliga l'AMB a respectar, en tot cas, un marge de lliure decisió o discrecionalitat en l'exercici de la competència pròpia dels municipis sobre la recollida dels residus municipals. La coordinació no només no pot afectar la titularitat de les competències municipals sinó tampoc pot afectar estrictament a la possibilitat del seu

exercici directa per part dels municipis. La delimitació del marge de decisió municipal vindrà determinat pel test de ponderació entre els interessos metropolitans i municipals per tal de conèixer quin pesa més en una determinada actuació.

Per això, en la mesura del possible, els mecanismes de coordinació haurien de fixar condicions mínimes i màximes dintre de les quals els municipis poguessin actuar. Tan sols, de manera excepcional, es podrien establir activitats específiques que han d'executar els municipis. És aquí on el test de ponderació hauria de ser més rigorós i atent amb la possible afectació a la autonomia local i garantir, teòricament, un mínim de discrecionalitat en la decisió que hagin d'adoptar els ens locals. Aquesta qüestió l'examinem en alguns àmbits concrets en els següents apartats.

3.1.2.E Àmplia llibertat de l'AMB per concretar els tipus de mecanismes o instruments de coordinació i submissió a la coordinació estatal i catalana sobre gestió de residus municipals

Pel que fa als mecanismes o instruments de coordinació que l'AMB pot establir, cal reiterar que no hi ha cap llista que els reculli sinó que hi ha una àmplia llibertat per configurar-los. A tal efecte, cal que el mecanisme en qüestió contingui els trets del poder de direcció que integra la coordinació, que, com hem assenyalat anteriorment, es caracteritza per contenir una decisió unilateral i vinculant.

En l'establiment de mecanismes de coordinació per part de l'AMB sobre la recollida municipal dels residus municipals serà important tenir en compte la coordinació estatal i catalana sobre aquest mateix àmbit i, per tant, les orientacions fixades per aquestes altres administracions públiques que coordinen l'actuació de l'AMB. En aquest sentit, un dels instruments de coordinació pot ésser la planificació estatal i catalana sobre residus que examinem al punt 4.

3.2 CARÀCTER PRECEPTIU O VINCULANT PELS AJUNTAMENTS

Com ja hem vists abastament, la coordinació de l'AMB li atorga un poder de direcció sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals que, com tota coordinació, té dues característiques essencials: és unilateral i obligatori.

Ara bé, aquest vessant fort de la coordinació està modulats per dues variables que perfilen el contingut d'aquest poder de direcció. La primera és que el poder de direcció de l'AMB no és una manifestació de la relació de jerarquia i, per tant, s'ha de limitar a orientar o encaminar l'exercici de la competència pròpia municipal i la prestació del servei municipal obligatori sobre la recollida de residus municipals. D'aquesta manera correspondrà al municipi adoptar les decisions finals en el marc d'aquestes competències. I la segona fa que el poder de direcció de l'AMB no li atorga cap potestat de control llevat previsió legal expressa.

Per tant, la qüestió clau no és tant el caràcter preceptiu o vinculant del poder de direcció pels ajuntaments sinó el seu abast.

3.3 L'AMB POT OBLIGAR ELS AJUNTAMENTS METROPOLITANS A QUÈ IMPLANTIN MODELS DETERMINATS DE SEPARACIÓ DE RESIDUS?

Aquí es planteja si, en base a la competència de coordinació de l'AMB, es pot obligar els ajuntaments a fer determinats models de separació de residus, o sigui, determinats models de recollida selectiva. En especial, es destaca la necessitat de prioritzar la recollida selectiva de la fracció orgànica ja que representa prop d'un 40% del total de residus municipals i el model actual de recollida selectiva no garanteix el compliment de l'objectiu del PRECAT20 de 60% de recollida selectiva bruta d'aquests residus. Per això, es diu que aquesta és la fracció principal que hauria de focalitzar l'atenció de l'organització de la recollida selectiva i les campanyes d'educació ambiental i comunicació per garantir-ne tant la quantitat com la qualitat. Val a dir que aquestes qüestions sobre la fracció orgànica es fan des del punt de vista de la seva recollida selectiva i no des del autocompostatge que no examinem.

Abans de tot, cal definir què s'entén per recollida selectiva. Si bé el TRLR no en fa cap definició, la podem extreure de l'art. 53.1 quan estableix que la recollida selectiva dels residus municipals ha de ser de les diverses fraccions dels residus municipals. En canvi, l'art. 3.o LR sí conté una definició de recollida separada referida a "la recollida en què un flux de residus es manté per separat, segons el seu tipus i naturalesa, per a facilitar-ne un tractament específic". Veiem, doncs, que la recollida selectiva consisteix en recollir per separat una fracció o un fluxe de residus amb la finalitat d'assegurar la seva gestió posterior la qual, en base a la jerarquia de la gestió de residus, serà, principalment, la seva reutilització i reciclatge. Per tant, els models de recollida selectiva es diferencien pel nombre i tipus de separacions en origen de fraccions o fluxes de residus (un dels models més estesos és el de 5 fraccions - fracció orgànica dels residus municipals (FORM), vidre, paper/cartró, envasos lleugers i rebuig-).

En primer lloc, cal tenir present que la determinació de les modalitats de recollida dels residus municipals forma part de la reglamentació del servei de recollida de residus municipals que correspon als municipis, tal com ja hem vist. No obstant, aquesta reglamentació municipal haurà de tenir present el que disposi la normativa de residus. Així ho recull també l'art. 11.4 TRLR en reconèixer que "Els municipis gaudeixen de la potestat de reglamentar la recollida selectiva dels residus municipals atenent les determinacions específiques que resulten de la legislació de la Generalitat en la matèria i, en particular, del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya".

En segon lloc, segons la legislació de residus, la recollida selectiva és un dels objectius prioritaris en la gestió dels residus (art. 6 TRLR) tot essent regulada a l'art. 11 sense que imposi cap recollida selectiva concreta pels residus en general. En canvi, respecte als

residus municipals, l'art. 42.2 estableix l'obligació dels municipis de prestar el servei de recollida selectiva i, com ja hem vist, l'art. 53.1 especifica que ha de ser de les diverses fraccions dels residus municipals. Com indica aquest darrer precepte, la finalitat és afavorir la valorització material (en especial, el reciclatge) dels residus municipals. I deixa una àmplia llibertat als municipis per determinar la forma de dur-la a terme limitant-se a establir que s'emprin els sistemes de separació i recollida que s'hagin mostrat més eficients i que siguin més adequats a les característiques de llur àmbit territorial. Per tant, la normativa de residus estableix tres criteris que la reglamentació municipal ha de tenir en compte alhora d'establir els models de recollida selectiva: garantir la valorització material (reciclatge), ser el màxim d'eficient i adequar-se a les característiques del territori municipal.

Pel que fa als municipis de menys de cinc mil habitants de dret que no puguin prestar el servei de recollida selectiva per si mateixos o en col·laboració amb altres municipis, l'art. 53.2 preveu que la recollida selectiva pot ser assumida pel consell comarcal o ens consorciat corresponent, d'acord amb la legislació de règim local aplicable a Catalunya.

Una previsió especial s'estableix respecte a la recollida selectiva de la (FORM) en remetre's al pla de desplegament de la recollida selectiva de la fracció orgànica de l'àmbit territorial corresponent (art. 53.4 TRLR). Aquests pla de desplegament havia de presentar-se a l'Agència Catalana de Residus abans del 9 d'agost de 2009 per a la seva aprovació, tal com disposa la Disposició Addicional de la Llei 9/2008, del 10 de juliol, de modificació de la LR. Per tant, en principi, tots els municipis metropolitans han d'haver presentat el pla de desplegament de la FORM i aquest ha d'estar aprovat. Actualment, doncs, tots els municipis metropolitans han de prestar, actualment, la recollida selectiva d'aquesta fracció residual llevat, en el seu cas, dels municipis de menys de 5.000hab.

Una vegada vista la noció de recollida selectiva i els trets bàsics del règim jurídic de la recollida selectiva dels residus municipals, és quan podem analitzar la qüestió plantejada relativa a l'abast de la competència de coordinació de l'AMB sobre la mateixa. En concret, si l'AMB pot obligar els ajuntaments a fer determinats models de recollida selectiva segons fraccions de residus (model 5 fraccions, model residu mínim on es recullen conjuntament envasos lleugers i rebuig o altres models possibles) tot posant especial èmfasi en la recollida selectiva de la fracció orgànica.

Aquí cal distingir dos supòsits: l'establiment de la recollida selectiva i la determinació del model de recollida selectiva segons fraccions de residus.

Pel que fa a l'establiment de la recollida selectiva, cal aclarir que no es tracta de veure si l'AMB pot establir l'obligació de fer la recollida selectiva ja que aquesta és una obligació legal per tot municipi llevat del règim especial pels de menys de 5.000 hab. Més aviat es planteja si la competència de coordinació de l'AMB li permet exigir el compliment d'aquesta obligació legal. Cal recordar que, en el cas que un municipi no la realitzés, la competència de coordinació no atorga *per se* a l'AMB cap funció de control. Ara bé, una

altra cosa és que l'AMB pugui fer ús de la seva potestat sancionadora reconeguda a l'art. 81.1.b TRLR que atorga al President de l'AMB una competència sancionadora fins a 300.000€. Entenem que la no realització de la recollida selectiva de la FORM podria ser constitutiva d'infraccions greus o lleus (art. 75 i 76 TRLR)¹² tot corresponent les sancions de multa de 4.001 euros fins a 150.000 euros (infraccions greus) i de 400 euros fins a 4.000 euros (infraccions lleus) (art. 80 TRLR). Aquests preceptes de la legislació catalana especifiquen l'art. 12.5.b LR segons el qual, correspon als ens locals: “b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.”. Evidentment, l'AMB haurà d'acreditar que aquesta infracció relativa a la no realització de la recollida selectiva afecta les seves competències de gestió dels residus municipals.

I amb relació a la determinació del model de recollida selectiva segons fraccions de residus, recordem que correspon a la reglamentació municipal del servei de recollida de residus municipals. Ara bé, la coordinació de l'AMB li permet adoptar criteris d'obligat compliment pels municipis sempre i quan tinguin per finalitat garantir la coherència de l'actuació dels municipis i de l'AMB en la gestió dels residus municipals. O sigui, sempre que la recollida selectiva municipal per residus o fluxes de residus tingui una incidència rellevant en la gestió posterior dels residus. Ara bé, aquests criteris han de deixar un marge de discrecionalitat als municipis i respectar una adequada ponderació entre els interessos municipals i els interessos metropolitans, tal com ja s'ha indicat. A més, no cal oblidar que la gestió posterior per l'AMB ha de complir amb unes exigències legals (per exemple, de percentatges mínims de reciclatge) que estan fortament condicionades per la forma de realitzar la recollida selectiva. Aquests criteris de coordinació per l'AMB podrien consistir en concretar els tres criteris generals abans esmentats establerts per la normativa catalana de garantir la valorització material (reciclatge), ser el màxim d'eficient i adequar-se a les característiques del territori municipal. Com hem comentat abans, l'incompliment d'aquests criteris de coordinació de l'AMB no li atorga cap potestat de control, si bé podria ser constitutiva d'infraccions greus o lleus tot permetent l'exercici de la potestat sancionadora de l'AMB.

3.4 L'AMB POT OBLIGAR ELS AJUNTAMENTS METROPOLITANS A QUE IMPLANTIN RECOLLIDES ESPECÍFIQUES (COM LA COMERCIAL).

Aquesta altra qüestió que es planteja es si, en base a la competència de coordinació de l'AMB, es pot obligar els ajuntaments a fer recollides específiques (especialment, la comercial). La finalitat perseguida és individualitzar la recollida per garantir millor la

¹² L'art. 75 tipifica les següents infraccions greus: “b) *L'actuació de manera contrària al que estableix aquesta llei i les normes que la despleguen o la normativa sectorial d'aplicació, sense que hagi comportat un perill greu o un dany per a la salut de les persones o s'hagi produït un dany o deteriorament greu per al medi ambient*”; i “e) *La recollida i el transport de residus amb incompliment de les prescripcions legals o reglamentàries, sempre que no hagi comportat perill greu o dany per a la salut de les persones, ni s'hagi produït un dany o deteriorament greu per al medi ambient*”. I l'art. 76 aquesta infracció lleu: “b) *La comissió d'alguna de les infraccions greus establertes per l'article 75 quan, per llur escassa quantia o entitat, no mereixin aquesta qualificació.*”

recollida selectiva. Es parteix de la base de què malgrat que l'actual model de recollida selectiva en contenidors oberts té recorregut de millora en molts municipis, té també un sostre que no garanteix el compliment dels objectius perquè no és prou incentivador de la participació ciutadana en la recollida selectiva. En concret, se suggereix promoure la individualització de la recollida a través de sistemes com la recollida porta a porta comercial i domèstica –que hauria de ser el sistema de recollida de referència en zones de baixa densitat– o l'obertura de contenidors prèvia identificació de l'usuari quan la recollida porta a porta no sigui possible. Es considera que d'aquesta manera es podria prestar especial atenció als grans generadors de fracció orgànica, com ara el sector de l'hostaleria, restauració i la distribució d'aliments.

A diferència de la qüestió anterior relativa als tipus de recollida selectiva (per fraccions o fluxes de residus), aquí es planteja si la competència de coordinació de l'AMB pot obligar els ajuntaments a adoptar determinats models de sistemes de recollida (per modalitat i ubicació com poden ser, principalment, mitjançant contenidors de superfície, contenidors soterrats, porta a porta i pneumàtica). En concret, es pregunta si, amb independència del model concret de recollida, l'AMB pot obligar a individualitzar la recollida (ja sigui a través del porta a porta o de prèvia identificació de contenidors).

Aquí hem d'aplicar el mateix raonament de l'apartat anterior. Primer, correspon a la reglamentació municipal del servei de recollida de residus municipals determinar els models de sistemes de recollida i de la seva individualització (per exemple, contenidors de superfície tancats amb prèvia identificació o porta a porta per determinats residus). I segon, la coordinació de l'AMB li permet adoptar criteris d'obligat compliment pels municipis sempre i quan la determinació dels models de sistemes de recollida tinguin per finalitat garantir la coherència de l'actuació dels municipis i de l'AMB en la gestió dels residus municipals. O sigui, sempre que aquests models de recollida selectiva municipal tinguin una incidència rellevant en la gestió posterior dels residus. Ara bé, aquests criteris han de deixar un marge de discrecionalitat als municipis i respectar una adequada ponderació entre els interessos municipals i els interessos metropolitans. Insistim, novament, que la gestió posterior per l'AMB ha de complir amb unes exigències legals (per exemple, de percentatges mínims de reciclatge) que estan fortament condicionades pels models de recollida selectiva. Aquests criteris de coordinació per l'AMB podrien consistir en concretar els tres criteris generals abans esmentats establerts per la normativa catalana de garantir la valorització material (reciclatge), ser el màxim d'eficient i adequar-se a les característiques del territori municipal. Per tant, l'AMB podria establir, com a criteri de coordinació, la individualització dels serveis municipals de recollida de residus tot deixant als municipis la determinació de la modalitat concreta d'individualització. També l'AMB podria fixar uns criteris generals d'excepció de la individualització a concretar pels municipis.

Com hem comentat abans, l'incompliment d'aquests criteris de coordinació de l'AMB no li atorga cap potestat de control, si bé podria ser constitutiva d'infraccions greus o lleus tot permetent l'exercici de la potestat sancionadora de l'AMB.

3.5 L'AMB POT OBLIGAR ALS AJUNTAMENTS, QUE EN EL SEUS PLECS DE CLÀUSULES DE CONTRACTACIÓ DE SERVEIS DE RECOLLIDA, INCLOGUIN DETERMINADES MESURES COM, PER EXEMPLE, EN ELS SUPÒSIT QUE NO ES PUGUIN GARANTIR LA DESCÀRREGA DOBLE O MÚLTIPLE DE DIVERSES FRACCIONS EN UNA MATEIXA PLANTA, O VEURE ANNEX I DEL REGLAMENT REGULADOR DEL SERVEI PÚBLIC METROPOLITA DE GESTIÓ O TRACTAMENT DE RESIDUS

El Reglament regulador del servei públic metropolità de gestió i tractament dels residus municipals, característiques, criteris i procediment d'admissió a les plantes metropolitanes de 20 de juliol de 2006 conté determinades prescripcions sobre els plecs de condicions dels contractes municipals de recollida i transport¹³. Aquestes prescripcions es plantegen de forma imperativa deixant un ampli marge de concreció als municipis (article 12 per a les recollides municipals i art. 13 pel transport municipal). O com a suggeriments (annex I conté "Suggeriments per redactar plecs de condicions per a la contractació de serveis municipals de recollides"). No es tracta ara de valorar si aquests preceptes s'ajusten a dret o no, sinó analitzar, de forma general, si la competència de coordinació de l'AMB pot exigir als ajuntaments que els criteris adoptats hagin de constar en els plecs de clàusules de contractació.

En primer lloc, cal tenir present que el més rellevant és establir, de forma acurada i ajustada a dret, els criteris de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals, amb independència de la forma de gestió del servei ja sigui en les diverses modalitats de gestió directa o indirecta. La previsió de la seva exigència només en els plecs de clàusules reduiria la seva exigència només a la una de les modalitats de la gestió indirecta com és mitjançant concessió.

I en segon lloc, l'exigència de què els criteris de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals estiguin en els plecs de clàusules de contractació serà possible sempre i quan compleixi els requisits i límits de la coordinació.

4. QÜESTIÓ 2ª: NATURALESA JURÍDICA DEL PMGRM

4.1. EL PMGRM COM A INSTRUMENT DE PLANIFICACIÓ I PROGRAMACIÓ

El PMGRM forma part de les potestats de planificació i programació que l'art. 3.1.d de la LAMB reconeix, de forma general, a l'AMB. A més, com indica l'art. 3.2 d'aquesta Llei,

¹³ <http://www.amb.cat/documents/10240/388115/Reglament+Tractament+RESIDUS/c6cc3291-ee55-424a-af44-0220535c388a>

aquestes potestats s'han d'exercir en el marc de la planificació territorial, urbanística i sectorial de la Generalitat.

Una de les modalitats de les potestats de planificació i programació és la que té per objecte els serveis públics. A aquest cas es refereix l'art. 15 LAMB relatiu a la planificació i programació dels serveis metropolitans. Aquest precepte preveu dos tipus de plans o programes: en primer lloc, el Pla d'actuació metropolitana que estableix els programes, els eixos, les actuacions i les accions que convinguin per a la prestació i l'establiment de serveis metropolitans; i en segon lloc, els programes d'actuació que, en desplegament del Pla d'actuació, regulen la prestació i l'establiment dels serveis metropolitans. En aquest sentit, el PMGRM és un programa d'actuació que regula la prestació i l'establiment dels serveis metropolitans sobre residus municipals. Per això, bona part del PMGRM 2009-2016 se centra en el servei metropolitana de tractament, valorització i disposició dels residus municipals.

Ara bé, el Pla d'actuació metropolitana 2015-2019 no es limita a fixar les línies bàsiques de la prestació i l'establiment de serveis metropolitans, sinó que, de forma molt més àmplia i com succeeix en el món local, estableix les línies d'intervenció, els objectius i les actuacions necessàries per tal de desenvolupar les estratègies de l'equip de govern. En concret, dins de l'àmbit de medi ambient, la LÍNIA D'INTERVENCIÓ 3 "AVANÇAR CAP A UNA ECONOMIA CIRCULAR EN MATÈRIA DE RESIDUS" estableix diversos objectius sobre els residus en l'àmbit territorial metropolitana. Sens dubte, aquest contingut del Pla d'actuació metropolitana atorga un major abast del PMGRM que connecta amb la planificació prevista en la legislació de residus.

Una altra modalitat de les potestats de planificació i programació és la que té per objecte una matèria com poden ser els residus. El seu objecte no són només els serveis públics de gestió de residus, sinó els residus en un àmbit territorial determinat. Aquí podem situar els plans i programes previstos en la legislació de residus com una manifestació de la planificació ambiental. Aquesta ha esdevingut un dels instruments principals de protecció ambiental mitjançant els quals els poders públics estableixen un objectius i concreten els mitjans per aconseguir-los. Amb relació a la seva natura jurídica, les directrius que contenen poden ser vinculants (natura normativa) o no vinculants (natura no normativa) la qual cosa vindrà determinat pel que disposi la legislació i pel contingut del pla.

La planificació dels residus ha esdevingut un dels instruments centrals previstos per la Directiva 2008/98/CE la qual obliga els estats membres de la UE a elaborar dos tipus de plans: plans de gestió de residus (art. 28) i programes de prevenció de residus (art. 29).

Els plans de gestió de residus es caracteritzen pels quatre elements clàssics de la planificació administrativa (anàlisi de la situació actual, objectius a aconseguir, mesures a adoptar i seguiment). Així consta a l'art. 28.2 en dir que consisteixen en un "análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en la entidad geográfica correspondiente, así como una exposición de las medidas que deban tomarse para mejorar

la preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos de forma respetuosa con el medio ambiente, y evaluarán en qué medida el plan contribuye a la consecución de los objetivos.”. Aquest contingut és desenvolupat en la resta del precepte.

I els programes de prevenció de residus també contenen els quatre elements anteriors, però en l'àmbit de la prevenció dels residus. Com ja hem vist, la prevenció s'ha convertit en l'objectiu principal en la política de residus i comporta actuar per evitar la generació de residus. Segons la seva definició, la prevenció és el “conjunt de mesures adoptades en la fase de concepció i disseny, de producció, de distribució i de consum d'una substància, material o producte, per a reduir: 1r. La quantitat de residu, inclús per mitjà de la reutilització dels productes o l'allargament de la vida útil dels productes. 2n. Els impactes adversos sobre el medi ambient i la salut humana dels residus generats, incloent-hi l'estalvi en l'ús de materials o energia. 3r. El contingut de substàncies nocives en materials i productes.” (art. 3.h). Per tant, no és estrany que es digui que la seva finalitat és trencar el vincle entre el creixement econòmic i els impactes sobre la salut humana i el medi ambient associats a la generació de residu. Atès que la prevenció de residus planteja actuacions més enllà de la gestió dels residus i, per tant, incideix en altres àmbits ambientals, no és estrany que es contempli que aquests programes poden formar part dels plans de gestió dels residus, d'altres plans ambientals o ser programes separats.

Aquesta normativa de la UE sobre aquests dos tipus de plans no estableix, de forma clara, la seva natura jurídica normativa sinó que es limita a establir mecanismes d'avaluació i revisió (art. 30), sens perjudici del que disposi la normativa interna de transposició. No obstant, s'adiu, més aviat, amb una tipologia de planificació indicativa mancada de natura normativa

Aquests plans de prevenció i de gestió de residus han estat recollits en la normativa estatal de residus (art. 14 i 15 LR). S'especifica que aquesta planificació s'ha d'efectuar pels tres nivells d'administracions territorial (estatal, autonòmica i local) tot havent d'ajustar-se la d'àmbit territorial inferior a la d'àmbit superior la qual cosa denota uns efectes vinculants. En especial, pel que fa als ens locals, l'art. 12.5.c.2 LR estableix com una de llurs competències la d'elaborar programes de prevenció i de gestió dels residus de la seva competència.

Pel que fa al contingut de la planificació de gestió de residus, el pla estatal marc de gestió de residus ha de contenir l'estratègia general de la política de residus, les orientacions i l'estructura a que hauran d'ajustar-se els plans autonòmics, així com els objectius mínims a complir de prevenció, preparació per a la reutilització, reciclatge, valorització i eliminació. La determinació d'aquests objectius serà coherent amb l'estratègia de reducció de gasos d'efecte hivernacle i els compromisos internacionals assumits en matèria de canvi climàtic. I els plans autonòmics de gestió contindran un anàlisi actualitzat de la situació de la gestió de residus en l'àmbit territorial de la CCAA, així com una exposició de les mesures per a facilitar la reutilització, el reciclatge, la valorització i l'eliminació dels residus, establint

objectius de prevenció, preparació per a la reutilització, reciclatge, valorització i eliminació i l'estimació de la seva contribució als objectius establerts en aquesta Llei, en les altres normes en matèria de residus i en altres normes ambientals. I pel que fa a la planificació de prevenció de residus, es limita a seguir el dispostat per la Directiva.

A Catalunya, el TRLR preveu dos tipus de plans o programes que el Govern de la Generalitat ha d'aprovar: a) un programa general de coordinació per una gestió correcta dels residus (art. 6.1) i b) els programes de gestió de residus que el despleguen (art. 6.5). Un d'aquests darrers és el programa de gestió de residus municipals de Catalunya previst a l'art. 6.8 amb la natura jurídica de pla sectorial de coordinació local. Arran dels nous plantejaments de la normativa UE i estatal, l'actual Programa general de prevenció i gestió de residus i recursos a Catalunya 2020 (PRECAT20) té per objecte tant la prevenció com la gestió de residus. A més, aquest pla té un plantejament basat en els fluxos materials de tots els residus i inclou els anteriors programes de gestió de residus de Catalunya que partien de l'origen de generació dels residus (municipals, industrials i de la construcció). L'objectiu general del PRECAT20 és "determinar l'estratègia d'actuació de la Generalitat de Catalunya en matèria de prevenció i de gestió de residus, sota la perspectiva de contribuir a l'obtenció i a l'ús eficient dels recursos i afavorint el desenvolupament d'una economia circular i baixa en carboni, que alhora sigui competitiva i generadora de noves activitats" (apartat 13). A banda d'aquests plans de prevenció i de gestió de residus, hi ha el Pla territorial sectorial d'infraestructures de gestió de residus municipals de 29 d'octubre de 2007.

En fi, veiem com el PMGRM és un instrument de planificació que té un doble vessant com a pla dels serveis metropolitans de gestió de residus municipals i com a pla de prevenció i gestió de residus municipals. Per tant, esdevé un mecanisme adient per concretar la competència de l'AMB de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals.

4.2 EL PMGRM, EN QUAN A RECOLLIDA, (MODELS, PERCENTATGES, ETC.....) ÉS VINCULANT PELS AJUNTAMENTS METROPOLITANS?

No planteja cap inconvenient que el PMGRM estableixi mesures de recollida de residus municipals atesa, com hem vist abastament, la seva incidència en les competències de l'AMB. Per això, el PMGRM 2009-2016 inclou també algunes mesures sobre recollida de residus municipals.

Ara bé, una altra qüestió ben distinta és que aquestes mesures puguin ser imperatives la qual cosa només serà possible si es poden incardinar dins de la competència de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals. Sobre aquesta qüestió, ens remetem al que ja hem exposat als punt 3.1.2, 3.3, 3.4 i 3.5.

4.3 EN EL CAS QUE SIGUI VINCULANT, SE'N POT DERIVAR UNA POTESTAT SANCIONADORA EN CAS D'INCOMPLIMENT DELS OBJECTIUS DE RECOLLIDA SELECTIVA ESTABLERTS?

Com ja hem comentat als punts 3.1.1.B, la competència de coordinació no atorga funcions de control. Per tant, recordem, una vegada més, que quan el nostre ordenament atribueix a una determinada entitat una competència de coordinació no necessàriament s'entén atribuïda una competència de control sobre l'ens coordinat. De manera que hauríem de concloure també que, a no ser que se l'hi atribueixi expressament, l'administració coordinadora no podria controlar ni sancionar un ens local que no segueixi el contingut d'allò previst en el mecanisme de coordinació.

Ara bé, es pot plantejar que l'AMB pugui controlar i sancionar incompliments del PMGRM en exercici de les seves potestats inspectora i sancionadora prevista a la legislació de residus sempre i quan sigui en l'àmbit de les seves competències. Com ja hem comentat, un primer reconeixement general d'aquestes potestats als ens locals el trobem a l'art. 12.5.b LR segons el qual, correspon als ens locals: “b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.”.

Pel que fa a la possibilitat que l'AMB imposi sancions per incompliment del PMGRM, només seria possible si és susceptible de constituir alguns de les infraccions tipificades al TRLR atès que el President de l'AMB té competència sancionadora fins a 300.000€ (art. 81.1.b TRLR). Tal com ja s'ha dit, cal acreditar que la infracció comesa afecta les competències de l'AMB pel que fa a la gestió posterior dels residus.

Les següents infraccions són les que podrien semblar aplicables:

1. Infraccions molt greus (art. 74):

b) *L'actuació de manera contrària al que estableix aquesta llei i les normes que la despleguen o la normativa sectorial d'aplicació, sempre que hagi comportat perill greu o dany per a la salut de les persones, s'hagi produït un dany o deteriorament greu per al medi ambient o quan l'activitat tingui lloc en espais protegits.*

e) *La recollida i el transport de residus amb incompliment de les prescripcions legals o reglamentàries, sempre que hagi comportat perill greu o dany per a la salut de les persones o s'hagi produït un dany o deteriorament greu per al medi ambient.*

2. Infraccions greus (art. 75):

b) *L'actuació de manera contrària al que estableix aquesta llei i les normes que la despleguen o la normativa sectorial d'aplicació, sense que hagi comportat un perill greu o un dany per a la salut de les persones o s'hagi produït un dany o deteriorament greu per al medi ambient.*

e) *La recollida i el transport de residus amb incompliment de les prescripcions legals o reglamentàries, sempre que no hagi comportat perill greu o dany per a la salut de les persones, ni s'hagi produït un dany o deteriorament greu per al medi ambient.*

3. *Infraccions lleus (art. 76):*

b) *La comissió d'alguna de les infraccions greus establertes per l'article 75 quan, per llur escassa quantia o entitat, no mereixin aquesta qualificació.*

Segons l'art. 80 les sancions de multa són les següents: a) Infraccions lleus, de 400 euros fins a 4.000 euros; b) Infraccions greus, de 4.001 euros fins a 150.000 euros; c) Infraccions molt greus, de 150.001 euros fins a 1.200.000 euros. Per tant, el President de l'AMB té imposar moltes pels tres tipus d'infraccions amb límit màxim vist de 300.000€.

Per altra banda, recordar que l'AMB conserva les potestats inspectores, correctores i sancionadores previstes en el reglament de prestació del servei metropolità de gestió de residus municipals. En aquets sentit, ens remetem als art. 36-40 del Reglament regulador del servei públic metropolità de gestió i tractament dels residus municipals, característiques, criteris i procediment d'admissió a les plantes metropolitanes de 20 de juliol de 2006.

Això sens perjudici de què, com ja hem comentat al punt 3.1.2.B, l'AMB podria establir que l'incompliment del PMRM comporta la impossibilitat d'obtenció dels ajuts que hagués previst per fomentar la prevenció i la recollida selectiva de residus. Es tractaria d'incloure-ho com un dels requisits dels ajuts.

4.4 A BANDA DE LES ACTUACIONS DE RECOLLIDA, POT EL PMGRM ESTABLIR OBLIGACIONS DE PREVENCIÓ DE RESIDUS?

Com ja hem dit, l'art. 15 LR, en transposició del previst a la normativa comunitària, estableix que les administracions públiques, en els seus respectius àmbits competencials, aprovaran abans del 12 de desembre de 2013, programes de prevenció de residus en els que s'establiran els objectius de prevenció, de reducció de la quantitat de residus generats i de reducció de la quantitat de substàncies perilloses i contaminants, es descriuran les mesures de prevenció existents i s'avaluarà la utilitat d'altres mesures. Aquestes mesures s'encaminaran a aconseguir la reducció dels pes dels residus produïts en 2020 en un 10% respecte als generats en 2010

Si ens atenem a les competències de l'AMB en residus municipals, ja exposades al llarg d'aquest informe, podem concloure que no s'inclou expressament la prevenció de residus sinó les operacions de gestió dels residus posteriors a la recollida i transport. Per tant, es podria entendre que l'AMB no té competències en prevenció de residus.

Però cal assenyalar que aquesta no és l'única interpretació possible ni la més adequada a la legislació local i de residus i que, per tant, es pot sostenir que l'AMB pot tenir competències sobre prevenció de residus en base als següents motius.

Primer, és clar que la legislació de residus defineix el terme gestió de residus amb un significat concret que va des de la recollida fins a la gestió posterior dels residus i, per tant, no inclou la prevenció. Ara bé, també es pot fer una interpretació sistemàtica que atorga a la noció de gestió de residus un significat més ampli referit a qualsevol actuació sobre els residus tant de prevenció com de gestió en sentit estricte. Aquest seria el significat de l'art. 1 TRLR quan diu que l'objecte d'aquesta Llei és la regulació de la gestió dels residus en l'àmbit territorial de Catalunya, però l'articulat de la mateixa regula també la prevenció de residus i, a més, com l'actuació primera en la jerarquia d'operacions sobre els residus (art. 6 TRLR). A més, l'art. 6.4 TRLR obliga els programes de gestió de les diferents administracions públiques d'especificar objectius quantificables de prevenció i no només de gestió (en especial, de valorització), i destinar recursos per assolir aquests objectius.

A més, la normativa de la UE i estatal de residus ha situat en un lloc central la prevenció dels residus reforçant la legislació catalana de residus que la situava en una posició important, però poc desenvolupada. Aquest major protagonisme de la prevenció en la legislació de residus obeeix a la seva incidència posterior en la gestió dels residus.

Veiem, doncs, que aquest nou enfocament de la gestió de residus que abarca també la prevenció de residus obliga a interpretar àmpliament, per incloure-hi la prevenció, la competència de l'AMB sobre tractament, la valorització i la disposició dels residus municipals. Ara bé, la prevenció dels residus municipals també correspon als municipis en tant que són titulars d'una part de la competència de la gestió dels residus municipals com són la recollida i transport. Per tant, no planteja cap inconvenient que el PMGRM estableixi mesures de prevenció de residus municipals, tal com el PMGRM 2009-2016 ja conté algunes mesures sobre la generació i la prevenció,

Tercer, una altra qüestió ben distinta és que aquestes mesures puguin ser imperatives en base a situar la prevenció de residus municipals dins de la competència de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals atesa la seva incidència en la gestió posterior que correspon a l'AMB. No veiem inconvenient que l'AMB pugui establir mecanismes de coordinació relatius a la prevenció de residus municipals sempre i quan justifiqui el compliment dels requisits establerts al punt 3.1.2.

I quart, també es pot plantejar l'adopció de mesures de prevenció de residus pel PMGRM en base a la interrelació amb altres matèries de competència de l'AMB que incideixen en els residus des del punt de vista de llur prevenció com és la protecció del medi ambient. Segons l'art.14.E LAMB, l'AMB té les següents competències ambientals:

- a) La coordinació i la formulació d'un Pla d'actuació metropolitana per a la protecció del medi ambient, la salut i la biodiversitat, i de mesures de lluita contra el canvi climàtic, i la formulació d'una Agenda 21 metropolitana.
- c) L'emissió dels informes ambientals establerts per la legislació sobre intervenció de l'administració ambiental en els procediments d'atorgament de llicències ambientals municipals, d'acord amb les funcions que la legislació sectorial atribueix als ens supramunicipals.
- d) La col·laboració amb els municipis per a programar les polítiques d'ordenació ambiental.

CONCLUSIONS

1) Règim jurídic de la competència de coordinació que té per destinatari un ens local.

- a) La coordinació consisteix en un poder de direcció que permet establir una directriu d'actuació o un objectiu a aconseguir per tal de garantir la coherència de les actuacions administratives en una mateixa matèria. La coordinació es caracteritza pel seu caràcter unilateral (la decisió final sobre el contingut del mecanisme de coordinació és adoptada de manera individual i definitiva per l'ens coordinador) i obligatori (és imperativa per l'ens coordinat).
- b) La coordinació no pot confondre's amb la jerarquia, en la mesura que els mitjans i tècniques de coordinació han de respectar un marge de lliure decisió en favor de les administracions subjectes a aquesta. El poder de direcció de l'ens coordinador consisteix en orientar o encaminar l'exercici de les competències pròpies de l'ens coordinat, però serà aquest qui finalment adopti les decisions en el marc d'aquestes competències.
- c) La coordinació tampoc no pot confondre's amb la capacitat de control que una administració pot establir sobre la seva pròpia organització administrativa o sobre altres ens públics. Així, mentre els controls administratius es poden establir *a priori* o *a posteriori* de l'actuació de l'ens controlat, la coordinació només es pot donar de manera prèvia a l'actuació coordinada, per tal d'orientar el seu exercici. Quan el nostre ordenament atribueix a una determinada entitat una competència de coordinació hem de tenir present que no necessàriament s'entén atribuïda una competència de control sobre l'ens coordinat. Per tant, a no ser que se l'hi atribueixi expressament, l'administració coordinadora no pot controlar ni sancionar un ens local que no segueixi el contingut d'allò previst en el mecanisme de coordinació.
- d) Els principals requisits de la coordinació són els següents: a) ha d'estar prevista en una Llei la qual pot especificar els mecanismes de coordinació o deixar oberta la possibilitat a adoptar-ne qualsevol altre, i b) ha d'existir un interès supralocal en el cas que actuï sobre els ens locals.
- e) Els límits de la coordinació dels ens locals són els següents: a) no afecta la titularitat de la competència dels ens locals coordinats sinó que simplement suposa un límit o condició al seu lliure exercici; b) ha de complir amb el principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; i c) ha de respectar l'autonomia municipal i les seves tres garanties principals: i) garantia prèvia: justificar que l'objectiu perseguit per la coordinació no es pot aconseguir amb la mateixa eficàcia amb la cooperació; ii) garantia procedimental: assegurar la participació dels ens locals afectats en la definició dels objectius i contingut de la relació de coordinació; i III) garantia material: ha de respectar, en tot cas, un marge de lliure decisió o discrecionalitat de l'ens coordinat que vindrà delimitat per un test de ponderació entre l'interès supralocal i l'interès local per tal de conèixer quin pesa més en una determinada actuació.

2) Concreció i abast de la competència de coordinació de l'AMB dels sistemes municipals de recollida municipals

- a) La coordinació de l'AMB consisteix en un poder de direcció per tal de garantir la coherència de l'actuació municipal amb la de l'AMB en una mateixa matèria com és la gestió dels residus municipals. Una part d'aquesta matèria (bàsicament, la recollida i el transport) és atribuïda als municipis com a competència pròpia i com a servei municipal obligatori. I una altra part (el tractament, la valorització i la disposició) s'assigna com a competència i servei de l'AMB.
- b) La finalitat de garantir la coherència de les actuacions administratives sobre la gestió dels residus municipals és clara. Sens dubte, la recollida dels residus municipals per part dels municipis incideix, de forma molt important, en la seva gestió posterior que correspon a l'AMB. En alguns casos pot impossibilitar determinades formes de gestió (per exemple, la reutilització o el reciclatge), dificultar-les tècnicament o econòmicament i, fins i tot, impedir d'aconseguir determinats objectius obligatoris de gestió de residus establerts per la legislació europea, estatal i catalana tant de caràcter general (jerarquia en la gestió de residus) com específics (en especial, percentatges concrets de reciclatge, reutilització o recollides selectives).
- c) El poder de direcció de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals és unilateral (no precisa de cap acceptació pels municipis) i obligatori (no és cap recomanació).
- d) Hi ha dos factors que delimiten l'abast d'aquest poder de direcció. En primer lloc, els municipis no queden situats en una posició jeràrquica inferior en base a la qual l'AMB pot adoptar la decisió final que convingui. El poder de direcció de l'AMB consisteix en orientar o encaminar l'exercici de la competència pròpia municipal i la prestació del servei municipal obligatori sobre la recollida de residus municipals. Serà, doncs, el municipi qui finalment adopti les decisions en el marc d'aquestes competències. I en segon lloc, els municipis no queden sotmesos, llevat previsió legal expressa, a cap control de l'AMB del compliment dels instruments de coordinació sinó que només pot exercir el seu poder de direcció de manera prèvia a l'actuació coordinada, per tal d'orientar el seu exercici. No obstant, l'AMB sí podria establir, en la normativa corresponent d'ajuts, que l'incompliment de les mesures de coordinació comporta la impossibilitat d'obtenció dels ajuts que hagués previst per fomentar, per exemple, la prevenció i la recollida selectiva de residus.
- e) Es compleix el requisit de reserva de llei perquè la coordinació de l'AMB dels sistemes municipals de recollida de residus municipals està prevista de forma expressa en una Llei (14.D. b) LAMB).
- f) Atès que l'art. 14.D.b LAMB només reconeix la competència de coordinació, pertoca a l'AMB concretar els mecanismes per fer-la efectiva tot identificant, de manera clara i precisa com es portarà a terme aquest poder de direcció. Aquesta funció correspondrà al Consell Metropolità, de conformitat amb l'art. 17 LAMB.

- g) Les competències i els serveis dels municipis sobre la recollida i el transport dels residus municipals tenen una evident incidència en els interessos metropolitans, tal com ja hem dit anteriorment. Això fa que les activitats i serveis municipals de recollida de residus municipals transcendeixin l'interès municipal, incideixen o condicionen de forma rellevant els interessos metropolitans i els interessos municipals són concurrents o complementaris dels de l'AMB. Ara bé, respecte a les mesures de coordinació que es vulguin adoptar, caldrà identificar aquests interessos metropolitans i llur incidència pels serveis municipals de recollida i transport de residus municipals.
- h) La coordinació de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals no pot assignar, transferir o suprimir la competència pròpia i el servei obligatori dels municipis sobre la recollida i transport dels residus municipals a ella mateix o a un altre ens local, sinó que simplement pot establir límits o condicions al seu lliure exercici. Per tant, és cabdal tenir present el règim general de les competències municipals pròpies en residus municipals i, sobretot, el règim especial dels municipis que formen part de l'AMB ja que redueix llur marc competencial arran de les importants competències i serveis en matèria de residus de l'AMB. En primer lloc, correspon a l'AMB "el tractament, la valorització i la disposició dels residus municipals i els enderroc procedents d'obres menors i de reparació domiciliària" (art. 14.D.a LAMB). Mentre l'àmbit competencial dels municipis metropolitans està compost per la resta d'operacions de gestió de residus municipals com són la recollida, al transport, l'emmagatzematge i la comercialització. En segon lloc, correspon a l'AMB "la tria i la selecció d'envasos, d'acord amb el seu ordenament específic" (art. 14.D.c LAMB). Per tant, els municipis ostenten la recollida i el transport dels envasos en tant que residus municipals, d'acord amb el seu ordenament específic també. No obstant, les competències de l'AMB i dels municipis queden modulades per la normativa específica dels envasos. I en tercer lloc, l'àmbit material competencial dels municipis metropolitans sobre les deixalleries es redueix a la recollida i a la gestió de les instal·lacions de deixalleria tot corresponent a l'AMB el transport i també la seva gestió posterior (art. 14.D.d LAMB).
- i) La coordinació de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals ha de respectar les limitacions derivades del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- j) La coordinació de l'AMB sobre els sistemes municipals de recollida de residus municipals ha de respectar l'autonomia municipal. L'AMB pot salvaguardar l'autonomia municipal si compleix les següents tres garanties d'aquesta. La primera garantia és prèvia al procediment: l'AMB ha de justificar que no pot aconseguir els mateixos objectius mitjançant mecanismes de cooperació voluntaris atesa la preferència legal pels mecanismes de cooperació sobre la coordinació. La segona garantia és de caràcter procedimental i consisteix en permetre la participació dels municipis afectats en la definició dels objectius i del contingut de la relació de coordinació. I la tercera garantia té naturalesa substantiva i obliga l'AMB a respectar, en tot cas, un marge de lliure decisió o discrecionalitat en l'exercici de la competència pròpia dels municipis sobre la recollida dels residus municipals. La delimitació del marge de decisió municipal vindrà determinat pel test de ponderació entre els interessos metropolitans i municipals per tal de conèixer quin pesa més en

una determinada actuació. Per això, en la mesura del possible, els mecanismes de coordinació haurien de fixar condicions mínimes i màximes dintre de les quals els municipis poguessin actuar. De manera excepcional, es podrien establir activitats específiques que han d'executar els municipis. És aquí on el test de ponderació hauria de ser més rigorós i atent amb la possible afectació a la autonomia municipal i garantir, teòricament, un mínim de discrecionalitat en la decisió que hagin d'adoptar els ens locals.

k) L'AMB té una àmplia llibertat de per concretar els tipus de mecanismes o instruments de coordinació, però sempre tenint en compte la coordinació estatal i catalana sobre gestió de residus municipals.

3) Abast de la coordinació de l'AMB per obligar els ajuntaments a fer determinats models de recollida selectiva segons fraccions de residus (model 5 fraccions, model residu mínim on es recullen conjuntament envasos lleugers i rebuig o altres models possibles) tot posant especial èmfasi en la recollida selectiva de la fracció orgànica.

a) Pel que fa a l'establiment de la recollida selectiva, cal aclarir que no es tracta de veure si l'AMB pot establir l'obligació de fer la recollida selectiva ja que aquesta és una obligació legal per tot municipi llevat del règim especial pels de menys de 5.000 hab. Més aviat es planteja si la competència de coordinació de l'AMB li permet exigir el compliment d'aquesta obligació legal. Cal recordar que, en el cas que un municipi no la realitzés, la competència de coordinació no atorga *per se* a l'AMB cap funció de control. Ara bé, una altra cosa és que l'AMB pugui fer ús de la seva potestat sancionadora reconeguda a l'art. 81.1.b TRLR que atorga al President de l'AMB una competència sancionadora fins a 300.000€. Entenem que la no realització de la recollida selectiva de la FORM podria ser constitutiva d'infraccions greus o lleus (art. 75 i 76 TRLR) tot corresponent les sancions de multa de 4.001 euros fins a 150.000 euros (infraccions greus) i de 400 euros fins a 4.000 euros (infraccions lleus) (art. 80 TRLR). Aquests preceptes de la legislació catalana especifiquen l'art. 12.5.b LR segons el qual, correspon als ens locals: "b) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.". Evidentment, l'AMB haurà d'acreditar que aquesta infracció relativa a la no realització de la recollida selectiva afecta les seves competències de gestió dels residus municipals.

b) I amb relació a la determinació del model de recollida selectiva segons fraccions de residus, cal deixar clar que correspon a la reglamentació municipal del servei de recollida de residus municipals. Ara bé, la coordinació de l'AMB li permet adoptar criteris d'obligat compliment pels municipis sempre i quan tinguin per finalitat garantir la coherència de l'actuació dels municipis i de l'AMB en la gestió dels residus municipals. O sigui, sempre que la recollida selectiva municipal per residus o fluxes de residus tingui una incidència rellevant en la gestió posterior dels residus. A més, no cal oblidar que la gestió posterior per l'AMB ha de complir amb unes exigències legals (per exemple, de percentatges mínims de reciclatge) que estan fortament condicionades per la forma de realitzar la recollida selectiva. Ara bé, aquests criteris han de deixar un marge de discrecionalitat als municipis i respectar una adequada ponderació entre els interessos municipals i els interessos metropolitans, tal com ja s'ha indicat. Aquests criteris de coordinació per l'AMB

podrien consistir en concretar els tres criteris generals establerts per la normativa catalana de residus que la reglamentació municipal ha de tenir en compte alhora d'establir els models de recollida selectiva: garantir la valorització material (reciclatge), ser el màxim d'eficient i adequar-se a les característiques del territori municipal. Com hem comentat abans, l'incompliment d'aquests criteris de coordinació de l'AMB no li atorga cap potestat de control, si bé podria ser constitutiva d'infraccions greus o lleus tot permetent l'exercici de la potestat sancionadora de l'AMB.

4) Abast de la coordinació de l'AMB per obligar els ajuntaments a adoptar determinats models de sistemes de recollida amb la finalitat principal d'individualitzar la recollida.

- a) Correspon a la reglamentació municipal del servei de recollida de residus municipals determinar els models de sistemes de recollida i de la seva individualització (per exemple, contenidors de superfície tancats amb prèvia identificació o porta a porta per determinats residus).
- b) La coordinació de l'AMB li permet adoptar criteris d'obligat compliment pels municipis sempre i quan la determinació dels models de sistemes de recollida tinguin per finalitat garantir la coherència de l'actuació dels municipis i de l'AMB en la gestió dels residus municipals. O sigui, sempre que aquests models de recollida selectiva municipal tinguin una incidència rellevant en la gestió posterior dels residus. Insistim, novament, que la gestió posterior per l'AMB ha de complir amb unes exigències legals (per exemple, de percentatges mínims de reciclatge) que estan fortament condicionades pels models de recollida selectiva. Ara bé, aquests criteris han de deixar un marge de discrecionalitat als municipis i respectar una adequada ponderació entre els interessos municipals i els interessos metropolitans. Aquests criteris de coordinació per l'AMB podrien consistir en concretar els tres criteris generals abans esmentats establerts per la normativa catalana de garantir la valorització material (reciclatge), ser el màxim d'eficient i adequar-se a les característiques del territori municipal. Per tant, l'AMB podria establir, com a criteri de coordinació, la individualització dels serveis municipals de recollida de residus tot deixant als municipis la determinació de la modalitat concreta d'individualització. També l'AMB podria fixar uns criteris generals d'excepció de la individualització a concretar pels municipis.
- c) L'incompliment d'aquests criteris de coordinació de l'AMB no li atorga cap potestat de control, si bé podria ser constitutiva d'infraccions greus o lleus tot permetent l'exercici de la potestat sancionadora de l'AMB.

5) Possibilitat de què la competència de coordinació de l'AMB permeti exigir als ajuntaments que els criteris adoptats hagin de constar en els plecs de clàusules de contractació.

- a) El més rellevant és establir, de forma acurada i ajustada a dret, els criteris de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals, amb independència de la forma de gestió del servei ja sigui en les diverses modalitats de gestió directa o indirecta. La previsió de la seva exigència només en els plecs de

clàusules reduiria la seva exigència només a la una de les modalitats de la gestió indirecta com és mitjançant concessió.

- b) L'exigència de què els criteris de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals estiguin en els plecs de clàusules de contractació serà possible sempre i quan compleixi els requisits i límits de la coordinació.

6) El PMGRM com a instrument per concretar els mecanismes de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals

- a) El PMGRM és un instrument de planificació que té un doble vessant com a pla dels serveis metropolitans de gestió de residus municipals i com a pla de prevenció i gestió de residus municipals. Per tant, esdevé un mecanisme adient per concretar la competència de l'AMB de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals.
- b) No planteja cap inconvenient que el PMGRM estableixi mesures sobre la recollida de residus municipals atesa, com hem vist abastament, la seva incidència en les competències de l'AMB. Ara bé, una altra qüestió ben distinta és que aquestes mesures puguin ser imperatives la qual cosa només serà possible si es poden incardinar dins de la competència de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals.
- c) L'AMB pot imposar sancions per incompliment del PMGRM sempre que sigui susceptible de constituir alguns de les infraccions tipificades al TRLR atès que el President de l'AMB té competència sancionadora fins a 300.000€ (art. 81.1.b TRLR). Tal com ja s'ha dit, cal acreditar que la infracció comesa afecta les competències de l'AMB pel que fa a la gestió posterior dels residus.
- d) Pel que fa a si el PMGRM pot establir obligacions de prevenció de residus, cal tenir present que la legislació no atorga, de forma expressa, a l'AMB competències en prevenció de residus sinó només per a les operacions de gestió dels residus posteriors a la recollida i transport. Però es pot sostenir que l'AMB té competències sobre prevenció de residus en base a una interpretació sistemàtica de la legislació de residus que atorga a la noció de gestió de residus un significat més ampli referit a qualsevol actuació sobre els residus tant de prevenció com de gestió en sentit estricte. Ara bé, la prevenció dels residus municipals no correspon només a l'AMB sinó també als municipis en tant que són titulars d'una part de la competència de la gestió dels residus municipals com són la recollida i transport. Igualment l'adopció de mesures de prevenció per l'AMB es pot fonamentar en base a altres matèries de competència de l'AMB que incideixen en els residus des del punt de vista de llur prevenció com és la protecció del medi ambient. Però una altra qüestió ben distinta és que les mesures de prevenció puguin ser imperatives en base a situar la prevenció de residus municipals dins de la competència de coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals atesa la seva incidència en la gestió posterior que correspon a l'AMB. No veiem inconvenient que l'AMB pugui establir mecanismes de coordinació relatius a la prevenció de residus municipals sempre i quan justifiqui el compliment dels requisits ja esmentats de la coordinació.

Aquest Dicàmen expressa la nostra opinió sobre la qüestió que ens ha estat posada a consideració i que sotmetem a qualsevol altra que sigui fonamentada en Dret.

Barcelona, a 6 d'octubre de 2017

Alexandre Peñalver i Cabré Marc Vilalta Reixach Juan Carlos Covilla Martínez