

PROTECCIÓN AMBIENTAL Y LIBRE MERCADO: LA INCIDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DE LOS PRODUCTORES DE RESIDUOS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL EN EL MARCO DE LA RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (LOS RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS COMO EJEMPLO)

Daniel Entrena Ruiz

Profesor Contratado Doctor de D.Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

I.- EL DOBLE OBJETIVO AMBIENTAL Y ECONÓMICO DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS Y LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DE LOS PRODUCTORES COMO MANIFESTACIÓN INTEGRADORA: HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

1. El doble objetivo de la política de residuos

La meta global de la política europea en materia de residuos es reducir su producción y reintroducir los ya generados en el ciclo económico, esto es, que sean aprovechados por los agentes económicos para la producción o, en caso de no ser posible, su reintroducción de forma inocua para el medio ambiente (Comunicación «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» [COM(2001) 31 final], apartado 6.2.2)¹.

La identificación de estos objetivos responde a la doble lente con que pueden ser observados los residuos: de un lado, son relevantes para la protección de la salud y el medio ambiente por el impacto negativo que genera su descontrol, de ahí que el remedio primario sea evitar su propia generación y, una vez que esto no se ha conseguido, garantizar que su recogida, transporte y tratamiento se realiza adecuadamente, mediante las mejores técnicas disponibles y en condiciones de seguridad².

De otro lado, los residuos poseen un valor económico, que varía conforme es

¹ El Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente aprobado por la Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, y contenido en la Comunicación «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» [COM(2001) 31 final] plantea así, por ejemplo, el objetivo específico reducir la cantidad final de residuos en un 20% antes de 2010 y en un 50% para 2050.

El VII Programa de acción, o Programa General de Medio Ambiente, “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (2013-2020), aprobado por Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DO L/2013/354/171), señala entre sus objetivos prioritarios convertir la economía UE en hipocarbónica, lo que incluye la aplicación integral de la normativa de residuos para conseguir una economía circular, y con sigüientemente la reducción en la utilización de recursos naturales.

² La inexistencia de servicios de gestión de los residuos o su realización inadecuada provoca serios riesgos de afección ambiental: contaminación del suelo, agua, atmósfera, daños a flora y fauna, y despilfarro de energía, tanto de la invertida para eliminar su rastro como de la no aprovechada que contienen muchos residuos (R.MARTIN MATEO y ROSA MORENO, J: Nuevo ordenamiento de la basura, Trivium, 1998, pp. 45 y ss).

recogido, transportado y manipulado, lo que origina la formación en torno a ellos de múltiples mercados en los que se intercambian. Los residuos son mercancías, y que en principio se encuentran sometidos al libre mercado interior (artículos 101 y siguientes del TFUE) y en cuanto mercancías a la libre circulación en la UE (Sentencia de 9 de julio de 1992, Comisión de las Comunidades Europeas vs Reino de Bélgica, Asunto C-2/90)³.

La correcta gestión de los residuos contribuye así a alcanzar una cota elevada de protección ambiental pero también un desarrollo económico sostenible, dos de las misiones específicamente atribuidas a la Unión Europea (artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea, artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE)⁴.

2. La responsabilidad ampliada de los productores de residuos como expresión de esa doble perspectiva

La Directiva 2008/98/CE de 19 de noviembre, Marco de residuos –DMR- consagra el principio de responsabilidad ampliada de los productores de residuos, vinculado a su vez con el de quien contamina paga (artículo 191.2 TFUE).

De conformidad con aquel principio, los productores de residuos deben asumir los costes ambientales derivados de su gestión, tendiendo en el futuro a su reducción mediante la generación de menor cantidad cuyo aprovechamiento igualmente pretenderán. Con ello, a su vez, se ahorran costes de producción con lo que el precio de los productos finalmente disminuirá. De este modo, se alcanza lo que la Comisión Europea de ha denominado economía circular en su Comunicación de 2 de julio de 2014: un programa de cero residuos para Europa [COM(2014) 398 final], para cumplir con la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM (2010) 2020, COM (2011) 21]⁵.

³ Señala así el Tribunal de Justicia “No se discute que los residuos reciclables y reutilizables, en su caso después de su tratamiento, poseen un valor comercial intrínseco y constituyen mercancías a efectos de la aplicación del Tratado y que están por lo tanto comprendidos dentro del ámbito de aplicación de los artículos 30 y siguientes de dicho texto legal” (párrafo 23). Sin embargo, el Gobierno belga alegaba que los residuos no reciclables ni reutilizables no podían ser considerados mercancías por carecer de valor comercial intrínseco y que su régimen estaba únicamente sometido a la libertad de prestación de servicios. El TJCE considera por el contrario que al ser objetos que pueden ser trasladados entre las fronteras y ser susceptibles de transacciones comerciales.

⁴ Esa doble perspectiva origina para SANTAMARIA ARINAS, RJ un enfoque convencional, vinculado a los efectos nocivos de los residuos sobre la salud y el medio ambiente, y un enfoque integrado, relativo a la consideración de los residuos como manifestación de despilfarro económico (Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Monografías nº11, Thomson Aranzadi, 2007, pp. 25-26).

⁵ Se afirma en la Comunicación de la Comisión Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa [COM(2014) 398 final]: “*Han de emplearse mecanismos de mercado para garantizar la asignación y el uso más eficientes de los recursos, y han de abordarse los fallos de mercado o los estrangulamientos en la innovación que se produzcan. Es preciso desarrollar mercados funcionales de materiales secundarios. Debe prestarse especial atención para que los emprendedores puedan aprovechar los nuevos mercados potenciales relacionados con la economía circular y garantizar que se dispone en el mercado de trabajo de la base de capacidades*

En este contexto circular los residuos se incorporan al nuevo ciclo productivo de productos, adquiriendo así un valor adicional, con los consiguientes efectos sobre la competitividad de la economía en general, la creación de empleo y el aumento del PIB. Sin embargo, para lograr ese objetivo la propia Comisión Europea reconoce la necesidad de llevar a cabo un cambio sistémico del modelo, que afecta a todas y cada una de las fases productivas e incluso de los medios de financiación, las subvenciones públicas, la política fiscal o incluso la contratación pública.

Como ejemplo significativo de este paradigma, la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva RAEE en lo sucesivo), que transpone el RD 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, del que luego trataremos indica el párrafo 23 de su Exposición de Motivos:

“Los productores deben financiar al menos la recogida en las instalaciones de recogida, así como el tratamiento, la valorización y la eliminación de los RAEE. Los Estados miembros deben animar a los productores a asumir plenamente la recogida de los RAEE, en particular financiando esta recogida a lo largo de toda la cadena de residuos, incluso los procedentes de hogares particulares, con el fin de evitar que los RAEE recogidos de modo separado sean objeto de tratamiento inadecuado y de exportación ilegal, de crear unas condiciones equitativas de competencia armonizando la financiación por los productores en toda la Unión, y de hacer que el pago por la recogida de estos residuos no corresponda a los contribuyentes en general sino a los consumidores de AEE, de acuerdo con el principio «quien contamina paga”

II.-LA RECEPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DE LOS PRODUCTORES DE RESIDUOS POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

La perspectiva proteccionista inspiró la puesta en marcha en nuestro país de servicios públicos de recogida de residuos sólidos urbanos mediante la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, de Recogida y Tratamiento de los Desechos y Residuos Sólidos Urbanos (en adelante LDRSU75), si bien no por ello ignoró su relevancia económica.

Posteriormente la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) atribuyó competencias a los municipios en materia de residuos (artículo 25), estableció como servicio obligatorio en todos los municipios su recogida obligatoria y en los de más de 5.000 habitantes también el tratamiento (artículo 26), y contempló una reserva de actividad sobre la recogida, el tratamiento y el aprovechamiento de residuos (artículo 86).

La legislación sectorial de residuos ha evolucionado integrar esa doble perspectiva de protección ambiental y aprovechamiento económico a través de la

necesaria”.

responsabilidad ampliada de los productores. Ya las Leyes 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, como ahora realiza la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (LRSC en lo sucesivo), establecían que les corresponde a los productores de residuos asumir los gastos derivados de su gestión (artículo 11 LRSC).

La LRSC ha perseguido introducir competencia en el sector residuos y, en consecuencia, incrementar el protagonismo de los sujetos privados en las operaciones de gestión, ya muy segmentadas a su vez sobre una variada tipología de residuos⁶.

El artículo 31 de la LRSC establece así la posibilidad de que se les pueda obligar entre otras cosas a (...): “e) Responsabilizarse total o parcialmente de la organización de la gestión de los residuos, pudiendo establecerse que los distribuidores de dicho producto compartan esta responsabilidad”.

El precepto no afecta exclusivamente a los productores en relación con la obligatoria puesta en funcionamiento de sistemas de depósito, devolución o retorno, o de sistemas integrados a partir de la entrega de los residuos en puntos limpios o instalaciones públicas, momento a partir del cual los residuos son propiedad de los municipios tal y como contemplaba el artículo 20 LR98.

No, la responsabilidad ampliada puede afectar a toda la gestión de los residuos, incluso desde su recogida de los hogares, algo que va a cambiar las obligaciones para los propios productores, pero también la propia configuración del servicio público local.

Bajo este nuevo modelo adquieren un especial protagonismo los Sistemas de Gestión. A través de ellos se canaliza la responsabilidad ampliada de los productores, sea de forma individual o colectiva, o también a través de “la contribución financiera a sistemas públicos de gestión de forma proporcional a las cantidades de producto que pongan en el mercado y atendiendo a los costes efectivos de su gestión” (artículo 32 LRSC).

La responsabilidad ampliada de los productores de residuos debe permitir la formación más depurada de un mercado de residuos, segmentado en múltiples subsectores en atención a las operaciones que se desarrollan con ellos, y por tanto incluso en su fase de recogida. Dichos submercados están fuertemente reglamentados habida cuenta el interés general medio ambiental subyacente, y que afecta a los sujetos que participan -sometidos a un estatuto jurídico singular manifestado de entrada a partir de la exigencia de obtener autorización administrativa - y a las condiciones bajo las que operan. La gestión de residuos es considerada, así, un servicio de interés económico general en el que participan operadores privados no sujetos a la técnica concesional y ni siquiera bajo la óptica de la gestión privada de servicios públicos sino que actúan limitadamente en un entorno de libre competencia⁷.

⁶ Ver SANTAMARÍA ARINAS, RJ: Administración Local y gestión de residuos (tendencias actuales de un servicio público reservado), Cedecs, 2000: pp. 60 y ss.

⁷ SANTAMARIA ARINAS, RJ, Régimen Jurídico... *Op. Cit*, 2007: pp.144 y ss

III.- LOS EFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL DE RESIDUOS

1. El servicio de recogida de residuos en la LRSC como ejemplo

Indefectiblemente la formación de un mercado de residuos debe repercutir en los servicios públicos de gestión, en su contenido y alcance, y redefine las lindes entre el ámbito público y el privado, a partir de su liberalización.

El fenómeno no responde, sin embargo, al típico esquema centrado en un sector enteramente publicificado en el que se introduce competencia mediante la desagregación y liberalización de actividades, se abandona la técnica concesional y se sustituye por la autorizatoria, y en su caso se privatizan materialmente servicios públicos. Sus características son distintas y evolucionan en función del tipo de residuo considerado –sólidos urbanos o domésticos, envases, pilas y acumuladores, eléctricos o electrónicos, etc...- y de la operación y actividad de gestión de que se trate.

La introducción de competencia en el sector de los residuos no ha generado una fenomenología de rasgos esencialmente comunes sino que sus efectos son distintos en atención al tipo de residuo y a la operación considerada⁸.

Así, la LRSC obliga a todas las Entidades Locales a tener servicios obligatorios, de recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos [artículo 12.5.a) LRSC]. Tan contundente afirmación respecto los servicios públicos obligatorios se debilita en seguida porque se enmarca en la declaración previa de que será así cuando proceda, lo que significa que no siempre lo hará, algo que se confirma por el mismo precepto al declarar que debe estarse al contenido de la legislación autonómica, las ordenanzas municipales y el régimen de responsabilidad ampliada (artículo 12.5 LRSC).

En este sentido, la recogida selectiva de residuos domésticos es obligatoria en todos los municipios, “cuando sea técnica, económica y medioambientalmente factible y adecuada”, salvo en el caso del papel, metales, plástico y vidrio que debe funcionar en todos los municipios antes del 2015 [artículo 21.2. LRSC].

Por otro lado el apartado 6 del artículo 12 de la LRSC, aplicable a cualquier tipo de residuos y no está circunscrita a los de carácter doméstico, establece que “Las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales podrán declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos cuando motivadamente se justifique por razones de adecuada protección de la salud humana y del medio ambiente”.

Este modelo no es sin embargo por el que opta la Ley; en primer lugar, porque como indica ese mismo precepto debe justificarse la atribución por razones de salubridad o ambientales. No cabe, por ello, atribuirse una titularidad de las operaciones de gestión sin mayor justificación y ni siquiera de los residuos

⁸ Ver SANTAMARÍA ARINAS, RJ: Op.Cit, 2000: pp 23 y ss.

domésticos domiciliarios, que únicamente es posible a partir de su debida y necesaria justificación técnica.

2. La recepción del modelo en la LBRL tras la LRSAL

En esta segunda órbita ha actuado intensamente a su vez la Ley 27/2013, de 27 de diciembre; a nuestro juicio esta Ley otorga cobertura a la posible liquidación del servicio público local de recogida de residuos, incluso a pesar de lo instituido por ella misma en relación con los servicios públicos obligatorios señalados en su artículo 26. La LBRL permite así consolidar un planteamiento completamente liberalizado del sector residuos, en que se sustituye el servicio público con sistemas públicos de gestión, en paralelo a los propios sistemas privados.

Dicha conclusión es posible alcanzarla conectando los elementos principales de uno y otro régimen, en lo que a nosotros interesa: i) la posible, pero excepcional, contemplación del servicio público de gestión de residuos por razones de protección del medio ambiente o la salud humana (artículo 12.6 LRSC); ii) la necesaria justificación de la iniciativa económica local en materia de residuos y la reducción del servicio público real a actividades de no mercado (artículos 85 y 86 LBRL); iii) el régimen de responsabilidad ampliada de los productores (artículo 12.5 LRSC), que implica la posibilidad de que incluso la recogida salga de la órbita subjetiva del servicio público local, para situarse bien en el ámbito de la gestión indirecta bien –lo que tiene más sentido– en el tejado del sector privado que puede proveer los servicios y actividades que vienen obligados a garantizar los Entes Locales.

IV.- EL MODELO IMPLANTADO EN LOS RESIDUOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS

Este esquema ha sido incorporado en nuestro país en el sector de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos⁹. En la actualidad la normativa específica reguladora es el reciente RD 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (en adelante RD RAEE 15)¹⁰, cuya entrada en vigor será plena a partir del 15 de agosto de 2018 salvo para los residuos de aparatos mencionados en el Anexo I para los que ya es aplicable el nuevo régimen¹¹.

⁹ Como muestra, tal y como figura en el Anexo IV del RD 105/2015, de 20 de febrero, de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, entre esos aparatos se encuentran los más usualmente empleados por los ciudadanos: frigoríficos, congeladores, aire acondicionado, televisores, etc, etc...

¹⁰ Según la Disposición Transitoria Primera el Real Decreto se aplica progresivamente; desde su publicación caen dentro de su ámbito objetivo los residuos especificados en el Anexo I, mientras los incluidos en los Anexos III y IV únicamente lo hacen a partir del 15 de agosto de 2018. Así, por ejemplo, hasta dicha fecha no es aplicable el Real Decreto a los aparatos eléctricos de intercambio de temperatura clorofluorocarburos (CFC), hidroclorofluorocarburos (HCFC), hidrofurocarburos (HFC), hidrocarburos (HC) o amoníaco (NH₃).

¹¹ 1. Grandes electrodomésticos. 1.1 Frigoríficos, congeladores y otros equipos refrigeradores. 2.

En un mundo tecnológicamente avanzado la gestión adecuada de estos residuos es una prioridad absoluta. La rapidez con que van apareciendo en el mercado aparatos eléctricos y electrónicos, y por tanto también su obsolescencia –incluso a propósito programada por los propios productores- justifica una política sectorial específica que ordene de un lado la gestión adecuada de sus residuos, y en especial de sus componentes peligrosos, y de otro lado el aprovechamiento al máximo de sus elementos para un nuevo proceso productivo, entre otras cosas evitando su fuga descontrolada hacia países que no aseguran su tratamiento adecuado. Por la rapidez con que se generan estos residuos así como por su composición, estos residuos ejemplifican muy bien la necesidad de armonizar en su gestión tanto la protección ambiental con la eficiencia económica.

Desde una óptica jurídica estos residuos son considerados domésticos por la LRSC (artículo 3) y, en consecuencia, su recogida forma parte del servicio público local obligatorio (artículo 12). Además, los productores de estos residuos se encuentran sujetos a la responsabilidad ampliada, lo que se traduce en la obligatoria financiación de todas las operaciones de gestión, incluso cuando el servicio es prestado por los municipios.

Este modelo fue introducido ya por el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos (RD RAEE en lo sucesivo)¹², pero lo hizo de forma confusa, sin definir correctamente el régimen jurídico y las obligaciones que correspondía asumir a los servicios públicos y a operadores privados. La incertidumbre originó un sobredimensionamiento de los servicios locales, que asumían costes que realmente no les correspondía, con los consiguientes efectos a su vez sobre la libre competencia¹³. Además, la norma favoreció diversos modelos bajo la normativa de desarrollo de las CCAA, y por tanto la fragmentación jurídica del sector, cuyas bases debían estar nítidamente definidas para evitar tanto un sobre coste para el sector público como la formación ineficiente de precios en las operaciones de compraventa de residuos.

El nuevo Real Decreto 105/2015, de 20 de febrero pretende poner atajar esos problemas y renovar el esquema regulatorio.

El nuevo modelo se implanta siguiendo varias líneas de actuación, a saber: 1) evitar la generación de RAEE e introducir los mecanismos adecuados en los AEE para que cuando se conviertan en residuos se sometan a procesos de tratamiento

Pequeños electrodomésticos. 3. Equipos de informática y telecomunicaciones, 4. Aparatos electrónicos de consumo y paneles fotovoltaicos. 5. Aparatos de alumbrado (con excepción de las luminarias domésticas). 6. Herramientas eléctricas y electrónicas (con excepción de las herramientas industriales fijas de gran envergadura). 7. Juguetes o equipos deportivos y de ocio. 8. Productos sanitarios (con excepción de todos los productos implantados e infectados). 9. Instrumentos de vigilancia y control. 10. Máquinas expendedoras.

¹² El mencionado Real Decreto transpuso la Directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, hoy sustituida por la Directiva 2012/19, de 4 de julio, de Residuos Eléctricos y Electrónicos.

¹³ El segundo de estos problemas está expresamente contemplado en la Exposición de Motivos del RD RAEE 15; el primero es contemplado el “Estudio sobre la problemática de la gestión de residuos en entornos insulares”, que fue realizado en el año 2011 por la consultora *Environment and Management*; a petición del entonces Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino.

adecuado¹⁴; 2) fija elevados objetivos ambientales tanto de recogida como de tratamiento; 3) intenta aumentar su trazabilidad, esto es, el seguimiento desde su generación y las sucesivas etapas de gestión, hasta su reintroducción en el ciclo económico; 4) desarrolla la responsabilidad ambiental respecto los RAEE en un entorno de libre competencia.

De las múltiples novedades que incorpora resaltamos la posibilidad de que no exista servicio público de recogida de RAEE, incluso pese a lo dispuesto en la LRSC y a su vez en la propia LBRL respecto las competencias y servicios municipales en materia de residuos. Es más, el RD RAEE contempla incluso la posible imposición de obligaciones de servicio público a los productores para zonas en que no se garantice suficientemente el cumplimiento de los objetivos de recogida o por la peligrosidad de los residuos de que se trate (artículo 25.2), concretamente a través de la Oficina de asignación de recogidas regulada en el artículo 56 del RAEE 15.

Entre las redes públicas y privadas se deben cumplir los objetivos de recogida anual que contempla el propio Real Decreto en los artículos 28 y ss¹⁵, sin perjuicio de su fijación para cada Comunidad Autónoma en atención a su población y características singulares.

Para el cumplimiento de sus obligaciones de gestión los productores deben constituir “sistemas individuales o colectivos de responsabilidad ampliada y especificarán qué obligaciones asumen a través de cada uno de los sistemas en cada categoría o subcategoría de AEE” (artículo 38.2 RD RAEE 15).

El concepto clave sobre el que operan esos sistemas es la denominada cuota de mercado. Este concepto identifica el porcentaje y tipología de aparatos eléctricos y electrónicos que pone en el mercado cada uno de los productores integrados.

La cuota de mercado de los productores condiciona, así, el funcionamiento interno del Sistema, de tal modo que internamente a mayor cuota de mercado mayor peso tiene cada productor¹⁶, y mayores costes se atienden derivados de la gestión de los residuos¹⁷. Pero su importancia no es únicamente esta, quizás sea incluso la menor. La cuota de mercado determina los objetivos de recogida y tratamiento que deben ser alcanzados por el Sistema de Gestión, que además deben serlo a nivel nacional [artículo 38.1 c) y f) RD RAEE], cobrando así pleno sentido que la autorización para operar como Sistema de Gestión sea válida para todo el

¹⁴ De hecho, el RD RAEE 2015 se denominaba inicialmente Real Decreto sobre aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos (proyectos de fecha 28 de abril y 30 de julio de 2014).

¹⁵ Los objetivos deben fijarse anualmente para todo España por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a partir del año 2019, comprendiendo como mínimo bien el 85% de los RAEE generados en nuestro país, bien el 65% del peso de los AEE introducidos en el mercado en los tres años precedentes (artículo 29 RD RAEE15).

¹⁶ El funcionamiento interno de los SIG debe garantizar “la participación de los productores en función de criterios objetivos, así como sus derechos a la información, a la formulación de alegaciones y a su valoración” (artículo 32.3 LRSC).

¹⁷ “Los sistemas colectivos deberán: a) Informar a los productores del cumplimiento de los objetivos del sistema colectivo en materia de recogida separada, tratamiento y valorización, por categorías de AEE y los repercutirán a cada productor, en función de su cuota de participación en el sistema colectivo” (artículo 42 RD RAEE 15).

territorio nacional, con independencia de la Comunidad Autónoma que la haya otorgado (artículo 32.3 LRSC).

El sistema articulado responde a la idea de generar un espacio de competencia entre Sistemas de Gestión en el conjunto del Estado, en el sentido de que los productores pueden materializar la cuota de mercado en cualquier parte del territorio, con independencia del lugar de venta de los aparatos eléctricos y electrónicos y la generación del residuo, y sin perjuicio de la obligada territorialización final de los resultados obtenidos para comprobar el cumplimiento de objetivos nacionales y autonómicos que en su caso puedan haberse establecido por categoría y tipos de AEE y RAEE (artículo 29 RD RAEE 15).

Se opta así por un modelo de gestión de RAEE *off site* frente a uno *on site*; mientras en este segundo modelo la responsabilidad de la gestión del residuo recae sobre el mismo sujeto que lo ha producido -lo que exige garantizar el seguimiento o trazabilidad desde la misma producción hasta la fase final-, en el primero se hacen cargo de la gestión del residuo otros sujetos distintos a quienes los han producido aunque estos puedan involucrarse en dichas operaciones de forma indirecta¹⁸.

El modelo así planteado persigue alcanzar objetivos de recogida y tratamiento a través del libre mercado, de tal modo que para el cumplimiento de su cuota de mercado los SIG “buscan” RAEE de la tipología que les corresponde en todo el territorio nacional y a su vez entran en competencia entre sí en los precios de venta de los residuos a las plantas de tratamiento.

Para reforzar el funcionamiento del modelo se articulan dos herramientas: una plataforma electrónica de gestión de RAEE y una Oficina de asignación de recogidas. La primera garantiza la trazabilidad de los residuos (artículo 55 RD RAEE 15) y la segunda el cumplimiento de los objetivos de recogida y tratamiento asignando a los Sistemas cuotas de RAEE a gestionar (artículo 56 RAEE).

En resumidas cuentas, puede afirmarse que el modelo implantado al tiempo que liberaliza el sector desde la misma fase de recogida y trata de potenciar el mercado como instrumento de protección ambiental, intensifica la intensidad de la intervención administrativa pública, no tanto debido a los títulos necesarios para el desarrollo de las distintas actividades como por el control de los bienes sobre las que se desarrollan.

De cualquier modo, la consecución de los concretos objetivos de naturaleza ambiental a partir de la cuota de mercado solo es posible a su vez sobre la base de la libre competencia para la adquisición de residuos y su libre circulación por todo el territorio nacional. Dispone por tal motivo el artículo 38.1 RD RAEE 15: “Los productores de RAEE en el marco de la responsabilidad ampliada del productor: g) Respetarán los principios de protección de la salud humana, de los consumidores, del medio ambiente, la aplicación de la jerarquía de residuos y la defensa de la competencia, en relación con la puesta en el mercado de AEE y la gestión de RAEE”.

¹⁸ Ver SANTAMARIA ARINAS, R.J: Régimen jurídico... *Op.Cit*, 2007: pág. 144.

A su vez, para que eso sea posible es necesario, en todo caso, la definición de las obligaciones que corresponden al sector público al sector privado, lo que supone en términos jurídicos clarificar el régimen de unos y otros operadores y esclarecer los términos en que pueden desarrollarse las relaciones entre ellos, uno de los déficits de que adolece el nuevo RD RAEE 15.

V.- LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DE LOS PRODUCTORES DE RESIDUOS ¿UN POSIBLE NUEVO MODELO RELACIONAL ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE?

El modelo de responsabilidad ampliada plantea a su vez uno nuevo de relaciones entre Estado y sociedad, y particularmente en materia de medio ambiente.

Creemos no exagerar si afirmamos que la responsabilidad ampliada supone, en puridad, un cambio de perspectiva en el desarrollo de la misión constitucional del Estado respecto la protección de los recursos naturales (artículo 45 CE) pues implica también corresponsabilidad de quienes realmente se aprovechan de ellos y perjudican al medio ambiente.

Desde una perspectiva jurídica pública el modelo implica dirigir los esfuerzos a que los productores de residuos asuman su responsabilidad, y desde luego vigilar que así lo hacen tanto desde una perspectiva ambiental y económica. Ese *descanso* debe permitir al Estado focalizar adecuadamente la parte de responsabilidad que aún le corresponde, en relación con otros muchos residuos cuya generación, composición y aprovechamiento es bastante más imprecisa. El servicio público en este segundo caso debe ser así mejor más eficiente pero también más eficaz, una vez liberado de cargas excesivas cuya responsabilidad corresponde a sujetos bien definidos.

La crisis económica nos ha enseñado a buscar alternativas al peso del sector público, y a descargar de costes innecesarios. La realidad política no ha enseñado también que se ha recortado donde no debería haberse hecho, y de forma destacada en el ámbito de los derechos sociales. Precisamente con vistas a garantizar los de carácter prestacional así como que el resto de los derechos de corte colectivo puedan ser garantizados, es preciso buscar fórmulas alternativas.

Desde esta perspectiva es incluso posible afirmar que las instituciones son más justas: lo es la propia Administración de acuerdo con el mandato constitucional encomendado de servicio con objetividad al interés general (artículo 106 CE), y también es más justa la limitación de las actividades privadas que pueden parcialmente afectarle desde la perspectiva del bien jurídico constitucional que constituye el medio ambiente (artículo 45 CE), pero cuya promoción es al mismo tiempo imprescindible para favorecer el desarrollo económico en el marco de una economía de mercado (artículo 38 en relación con artículo 130 CE).