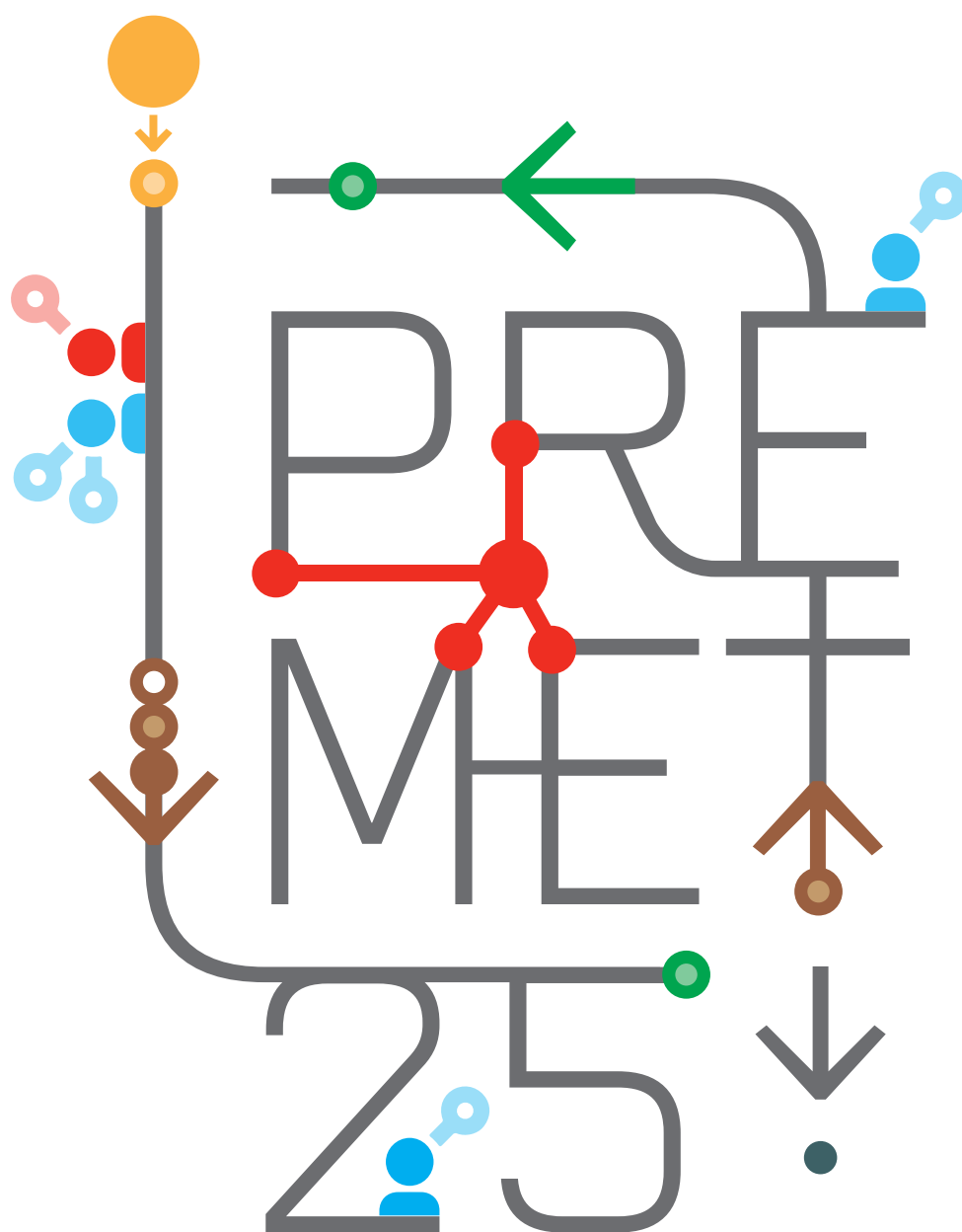


PREMET25 PROGRAMA METROPOLITÀ DE PREVENCIÓ I GESTIÓ DE RECURSOS I RESIDUS MUNICIPALS / 2019-2025

→ Assessorament jurídic i marc normatiu



Treball elaborat:

Professora Doctora de la Universitat Pompeu Fabra, M^a **Antonieta Fernández López**

i

Direcció de Serveis Ambientals de l'AMB.



CARRER 62, 16-18.
ZONA FRANCA
08040 BARCELONA

T 93 223 51 51

www.amb.cat

Direcció:

Direcció de Serveis Ambientals

Redacció:

Professora Doctora de la Universitat Pompeu Fabra, M^a Antonieta Fernández López i Direcció de Serveis Ambientals de l'AMB.

Data de tancament: febrer 2019

ADVERTIMENT

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, distribuïda, transformada, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars de la seva propietat intel·lectual.

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ	7
2. OBJECTIU	7
3. METODOLOGIA	8
4. RESUM	8
5. ANNEXES	9

1. INTRODUCCIÓ

Tenint en compte que el Programa Metropolità de Prevenció i Gestió de Recursos i Residus Municipals 2019-2025, ha de servir com a eina de planificació, així com un instrument on es determina l'estratègia de gestió i tractament dels residus municipals generats a l'àmbit metropolità, ha estat necessari obtenir col·laboració i assessorament jurídic durant el procés de participació del Programa, així com analitzar i valorar la situació jurídica actual respecte a la matèria, per tal de donar resultats de forma transversal, dels aspectes jurídics aplicables en les matèries tractades.

Aquesta col·laboració i assessorament jurídic inclou una anàlisi de les qüestions jurídiques més controvertides que se'n deriven durant el procés de participació, la contextualització i característiques en les quals se situa el marc normatiu d'aquest Programa, i la determinació d'un seguit de línies de mesures i actuacions que marquen la direcció a la qual s'ha de dirigir per tal d'avançar, ser efectiu i actuar com una "norma de mesures".

2. OBJECTIU

L'objectiu d'aquest document és assessorar i contribuir en oferir elements per avançar en les reflexions i aportacions sorgides en el procés de participació, així com contextualitzar el marc normatiu del Programa establint un seguit de mesures estratègiques per lluitar contra els crònics dèficits d'execució de la normativa de residus.

Concretament, en relació als dubtes i aspectes jurídics que han sorgit durant el procés de participació, es realitza una anàlisi exhaustiu de la responsabilitat ampliada del productor (en endavant RAP) en el marc de la construcció d'un sistema d'economia circular, d'acord amb els objectius marcats pel Programa. Així mateix, dibuixar quin paper pot desenvolupar l'Àrea Metropolitana de Barcelona per proveir la possibilitat d'ampliar la RAP a determinats fluxos per via convencional (mitjançant acords), com a conseqüència de la falta de competència per establir una extensió d'aquest sistema.

Per altra banda, a través de l'anàlisi del marc normatiu sobre el qual opera el present Programa, es transcendeix de l'estrictament jurídic, per tal d'integrar altres perspectives claus, a través dels eixos transversals, com per exemple l'eix d'educació, o bé l'eix de governança. A més, determina la base i configuració per tal d'abordar les deficiències en l'execució, configurant-se aquest Programa com una "norma de mesures".

3. METODOLOGIA

L'assessorament rebut i la recerca d'informació que conforme finalment els informes que serveixen de base per marcar les línies jurídiques, han estat basats en l'experiència professional, així com dels coneixements tècnics-jurídics. Per altra banda, s'ha dut a terme una recerca exhaustiva de la normativa bàsica, específica i complementaria que n'és d'aplicació en l'àmbit comunitari, estatal i autonòmic en matèria de residus, així com de normativa connexa sobre activitats i usos que generen residus. Per altra banda, ha estat necessari l'estudi previ i anàlisi d'experiències basades en el desenvolupament de bones pràctiques en el sector concret de residus realitzades per altres països estats membres de la Unió Europea.

4. RESUM

Els informes redactats ens permeten tenir una visió ordenada i clarificadora de les normes vinculades als residus, ja que es situen en un sistema normatiu que es troba sota una estructura complexa. Per tant, l'anàlisi realitzat a través d'aquests treballs ha permès tenir una perspectiva clau que determina el contingut del present Programa entorn dels diferents eixos que el conformen.

Concretament, pel que fa als dubtes jurídics més rellevants que han sorgit durant el procés de participació, es determina de quina manera s'ha d'instaurar un sistema RAP en el marc de la construcció d'un sistema d'economia circular, per tal que operi com un instrument efectiu i assolir així, els objectius marcats per la normativa en matèria de residus. Analitzades les funcions que podria tenir aquest Programa, es conclou que seria la realització d'una anàlisi que determini quins fluxos són més idonis i estratègics i quins sectors econòmics més adients, a subscriure obligacions en la línia del RAP. A més, aquest Programa ha de servir com a mecanisme que creï incentius positius o negatius per estimular l'adopció d'acords de caràcter convencional.

Amb la realització de l'estudi de la normativa específica i complementaria juntament amb la normativa connexa, s'ha conclòs que des d'una vessant estrictament jurídica-pública, és necessari configurar una acció pública que incideixi en cada etapa de la cadena de valor, des de la producció fins al consum, la reparació i la reelaboració, la gestió de residus i les matèries primeres secundàries que és re introdueixen a l'economia, per tal d'assolir els objectius marcats.

L'anàlisi que s'ha dut a terme a fet palès l'actual problemàtica jurídica en aquesta matèria, que és el greu dèficit de compliment pel que fa a l'execució de les normes i dels objectius que prescriuen. Així mateix, s'ha pres consciència que, en els municipis que conformen l'Àrea Metropolitana de Barcelona, hi ha seriosos problemes de compliment respecte a aquests objectius, i més cara un futur on el nivell de les exigències dels objectius per part de la Unió Europea augmentaran. A partir d'aquesta reflexió, es desprèn que el present Programa ha de servir com una "norma de mesures" en el sentit d'establir concretes línies per aconseguir els ambiciosos objectius per fer-se efectius.

Finalment es conclou que, per tal d'adoptar aquestes mesures estratègiques per assolir els objectius marcats, resulta indispensable definir a través d'aquest nou Programa, un nou model de governança en relació a la gestió de residus.

5. ANNEXES

- INFORME SOBRE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR DEL PRODUCTO COMO UN MECANISMO CLAVE PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS DENTRO DEL PROGRAMA METROPOLITANO DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS Y RESIDUOS MUNICIPALES (PREMET25) 2019/2025.
- MARC NORMATIU SOBRE EL QUE OPERA EL PRESENT PROGRAMA METROPOLITÀ DE PREVENCIÓ I GESTIÓ DE RECURSOS I RESIDUS MUNICIPALS (PREMET25) 2019/2025.

INFORME SOBRE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR DEL PRODUCTO COMO UN MECANISMO CLAVE PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS DENTRO DEL PROGRAMA METROPOLITANO DE GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES (PMGRM) 2017-2025.

M^a Antonieta Fernández

Prof. doctora UPF.

1. Introducción: origen, objeto y finalidad del presente informe.

En las sesiones de debate para la elaboración del PMGRM respecto a diversos flujos de recursos, una demanda recurrente y común ha sido la extensión de la responsabilidad ampliada del productor del productor (en adelante RAPP) a nuevos flujos de residuos. Esta demanda está totalmente en sintonía con las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea a España. En igual sentido, en su punto 4.4.5, el Plan de Actuación Metropolitano (mandato 2015-2019) destacaba que una de las actuaciones para “alcanzar la suficiencia económica del sistema metropolitano de tratamiento de residuos” radica en “Estudiar la viabilidad de un sistema integrado de gestión para el sector textil, tanto el de consumo como el sanitario, de manera similar al existente para vidrio y envases, que incorpore ingresos específicos para la gestión y tratamiento de esta fracción”.

En este último sentido, procede recordar que las ventajas económicas de esta extensión para servicio metropolitano de tratamiento de residuos encuentran su sustento en el propio Reglamento regulador del servicio público metropolitano de gestión y tratamiento de los residuos municipales, características, criterios y procedimiento de admisión a las plantas metropolitanas. Al recoger los diversos ingresos, que sirven para financiar y retribuir el servicio de metropolitano de tratamiento de residuos, su artículo 9 recoge en su letra c), aquellos que proceden de “los sistemas integrados de gestión (en adelante SIG), de los envases, embalajes y RAEE”. Recordemos que los SIG han devenido en la práctica la forma colectiva de cumplir las obligaciones derivadas del RAAP en los flujos de residuos regulados. Por tanto, una eventual extensión de la RAAP a más flujos debería comportar consecuentemente una ampliación de tales ingresos, y por, tanto, una mejora de la financiación del sistema metropolitano.

En igual sentido, y partiendo de la base que los servicios vinculados a la gestión de residuos son de titularidad local - por lo que hace a la recogida y transporte, puntos verdes) y metropolitana - por lo que hace al tratamiento y eliminación de residuos municipales - cabe traer a colación el artículo 32.1 de la LRSC que expresamente establece lo siguiente:

“Se dará cumplimiento a las obligaciones que se establezcan en el marco de la responsabilidad ampliada del productor del producto de forma individual o de forma colectiva. Donde se hayan implantado sistemas públicos de gestión, los productores podrán dar cumplimiento a estas obligaciones contribuyendo económicamente a dichos sistemas, de forma proporcional a las cantidades de producto que pongan en el mercado y atendiendo a los costes efectivos de su gestión” (la cursiva es nuestra).

En todo caso, en los diferentes foros, se constata así un amplio consenso en torno a la idea de que la extensión de la RAAP a otros flujos debe constituir un factor clave de las futuras políticas vinculadas a la gestión de los residuos en general y, también para el futuro PMGRM. Sin duda alguna, el sentido y configuración misma del RAAP lo hacen un instrumento especialmente idóneo para poder cumplir muchos de los objetivos, que el futuro PMGRM recoja y prescriba. Coinciden en los objetivos. Y además la RAAP es una vía para la financiación de los costes asociados a la consecución de tales objetivos ya que esta figura comporta transferir el coste y la obligación de gestión de los productos, que con su uso se convierten en residuos, a los fabricantes para promover la prevención y la mejora en su reutilización.

Sean cuales sean las causas o factores que impulsan a unos y a otros, explicitadas en mayor o en menor en los diversos grupos, lo cierto es que esta demanda de extensión del RAAP reiterada en las sesiones de trabajo ha llevado a la necesidad de realizar un análisis más en detalle de este instrumento económico que permita determinar, en última instancia, cuáles son los factores o aspectos más relevantes a tomar en consideración a la hora de evaluar cómo y cuándo procede plantearse una eventual extensión de la RAPP en el proceso de elaboración del futuro PMGRM. Ese es precisamente el objeto del presente informe que cuyo objetivo último es contribuir a ofrecer elementos para avanzar en las reflexiones y aportaciones que surjan de las sesiones de participación.

2. Definición de RAAP: una competencia de la Administración general del Estado.

En primer lugar, procede establecer el concepto mismo de RAPP. De forma sucinta este mecanismo económico consiste en un conjunto variado de obligaciones que se imponen al productor del producto y que persiguen vincularlo o “responsabilizarlo” tanto en la prevención de los residuos, derivados del uso de esos productos, como a la organización de la gestión de los mismos.

De esta forma resulta evidente que el concepto mismo de RAPP se ajusta y acomoda de forma natural a la lógica propia de técnica misma de la planificación en materia de residuos. Y quizá ella haya sido la razón que, desde las primeras sesiones, con ocasión de la confección del futuro PMGR, haya surgido de forma recurrente las referencias a este mecanismo. En realidad, la necesidad de “considerar integralmente las diferentes etapas que afectan a los residuos” y atender al “ciclo de la vida del producto” es la razón que llevó al legislador comunitario primero y nacional después a considerar como uno de los ejes básicos de la estrategia de la gestión de residuos la planificación. Y a esa necesidad de “consideración integral” atiende también la RAPP, tanto desde el plano subjetivo, de los sujetos implicados, el productor del producto – que con su uso se convierte en residuo – como objetivo, del conjunto de obligaciones que el ordenamiento jurídico impone a tales sujetos en orden a vincularlos a la: prevención de los residuos y a la organización de la gestión de los residuos.

El concepto de “responsabilidad ampliada del productor” se regula por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico de forma genérica en la Directiva 2008/98 y en la ley de residuos de 2008. En su nacimiento, consistió en la imposición determinadas obligaciones, fundamentalmente de carácter financiero para que los responsables de la puesta en el mercado e determinados productos, garanticen la recogida y la correcta gestión de los residuos que generan tras la utilización o consumo de tales productos.

La Directiva 2008/798 Marco de Residuos (en adelante DMR) en su considerando 27 hizo referencia al principio de responsabilidad ampliada del productor en los siguientes términos:

“La introducción de la responsabilidad ampliada del productor en la presente Directiva constituye uno de los medios para apoyar el diseño y fabricación de bienes que tengan plenamente en cuenta y faciliten el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida, incluidos su reparación, reutilización, desmontaje y reciclado sin perjudicar a la libre circulación de bienes en el mercado interior”.

En la actual Ley de residuos y suelos contaminados, la RAAP aparece regulada en los artículos 31 y 32 en sus aspectos básicos y nucleares.

Con la RAPP el alcance de la política ambiental en materia de residuos se amplía porque se "anticipa", al incidir tanto en la etapa previa a la existencia misma del residuo, el nacimiento del producto que con su uso se convertirá en un residuo; y al integrar en la estrategia de la gestión a un sujeto, el productor del producto y no el productor del residuo.

El legislador básico estatal configura al productor del producto como el protagonista. Pero, cabría preguntarse sobre el papel dentro de la RAPP de otros sujetos o agentes económicos clave, en concreto, los distribuidores.

Sobre el papel de los distribuidores dentro del ámbito del RAPP, agentes económicos imprescindibles en el funcionamiento de algunos consolidados RAPP gestionados de forma colectiva, la redacción originaria de la LRSC en 2011 se limitaba a prever que "Los distribuidores de productos y otros agentes económicos cumplirán con las obligaciones que establezca la normativa de cada flujo de residuos derivado de sus productos" (en la versión original del artículo 32.6 de la LRSC). La doctrina criticó esta parca previsión por considerar que "la participación en estos sistemas, como miembros fundadores y partícipes se limita en exclusiva a los productores, por lo que se veta la participación de los distribuidores". Al hilo de estas críticas, en 2012, el legislador estatal reforma, entre otros extremos, esta concreta previsión para establecer que "*La normativa de cada flujo de residuos* podrá prever la participación de los distribuidores de productos y otros agentes económicos en los sistemas colectivos y en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada".

Por tanto, la "normativa de cada flujo" será quien determinará el rol o el papel que los distribuidores y otros agentes económicos que entran dentro de la definición estricta de productor del producto pueden jugar en sistemas colectivos de RAPP. Este es un aspecto vital para el éxito de una RAPP.

Antes de entrar a indicar cuáles son las obligaciones que, con términos generales, la LRSC prevé que el productor del producto debe asumir – es decir, antes de determinar el alcance material de esta figura- debe advertirse que el legislador estatal ha prescrito taxativamente que el concreto establecimiento de estas medidas y obligaciones se deba realizar por Real Decreto. La competencia para extender la RAAP se sitúa así en el ámbito de la Administración General del Estado. En año 2011 año de la promulgación inicial de la ley, la doctrina ya advirtió que tras esta previsión estaba la decidida voluntad del legislador estatal de impedir que las CCAA pudieran acordar que se establecieran tanto sistemas individuales como colectivos de RAPP.

El futuro PMGRM no sería la sede jurídica adecuada por carecer la AMB competencia para establecer o imponer una extensión del RAAP a un determinado flujo.

Sin embargo, ello no impide que el PMGRM pueda proveer o recoger la posibilidad de ampliar la RAAP a determinados flujos por vía convencional, es decir, siempre y cuando sea el resultado de acuerdos voluntarios con los diferentes sectores implicados. En este escenario, el papel a jugar de un futuro PMGRM consistiría en dos funciones. Primero, llevar a cabo un análisis prospectivo sobre cuáles serían los flujos más idóneos y estratégicos y/o los sectores económicos más propicios a suscribir obligaciones en la línea de la RAPP; y, por otro, crear las condiciones o incentivos positivos o negativos para estimular la firma de esos acuerdos (líneas de subvenciones directas, previsión de bonificaciones en figuras impositivas..etc.).

El recurso a la vía convencional, es decir, a la necesidad de depender de un acuerdo con actores implicados en relación a un determinado flujo, no necesariamente tiene que verse como una limitación, un handicap o una restricción. La necesidad del acuerdo aparece estrecha y habitualmente vinculado a la lógica misma de la RAAP. Incluso, en aquellos ámbitos cuyo establecimiento ha aparecido impuesto con normas con el rango requerido, se ha recurrido de forma a la vía convencional para determinar determinadas medidas ya que, en última instancia, resulta necesario diseñar “traje necesariamente a medida” para atender de forma adecuada a las “circunstancias y posibilidades reales” de las empresas implicadas, especialmente si se trata de pymes.

A modo de ejemplo, en el *ámbito de la prevención*, y más en concreto por lo que hace a las medidas vinculadas al diseño y la concepción misma del producto, el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 prevé la necesidad de acuerdos voluntarios

- a) en *el caso de los envases*, dentro de las medidas prioritarias, para incrementar la venta de productos a granel, el uso de envases industriales reutilizables, para promover la reducción del consumo de obras...
- b) en *el caso de los aparatos eléctricos y electrónicos (AEEs)*, se prevén acuerdos voluntarios para impulsar el eco diseño en AEEs para facilitar la reparación y alargar su vida útil; para impulsar el suministro de información para facilitar la reparación y reutilización de componentes y para informar al ciudadano sobre las características del producto en relación con su gestión como residuo; para reforzar la reutilización de componentes de AEE en el canal profesional.
- c) en *el caso de los vehículos, neumáticos y pilas y acumuladores*, se prevén acuerdos voluntarios para acelerar la sustitución de metales pesados y otras sustancias tóxicas.

A la luz de estas primeras consideraciones, cabe extraer una primera conclusión relevante: en caso que exista una firme y decidida voluntad por parte de todos los agentes implicados, la única vía de extensión de RAAP en el marco de PMGRM es la del acuerdo de voluntades entre aquellos y configurarlo como un proyecto piloto al amparo del artículo 64.4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, de acceso a la información y buen gobierno. En su apartado 4, el referido artículo 64, entre las medidas que prevé para la “mejora regulatoria”, lo siguiente:

“La Administración pública puede promover pruebas piloto previas a la aprobación de las nuevas medidas reguladoras para verificar su idoneidad. Estas pruebas piloto deben aplicarse mediante convenios suscritos con las entidades representativas de los sectores afectados, con los efectos y condiciones que determine el convenio”.

3. Alcance material de la RAAP.

Como avanzábamos, la RAAP supone que el productor del producto se involucre en dos aspectos básicos: la prevención de residuos y la organización misma de la gestión de residuos.

Por lo que hace a las *medidas de prevención* a adoptar por el productor del producto, cabe indicar ahora sumariamente que el legislador estatal prevé genéricamente las siguientes:

- a. medidas en la fase de diseño y concepción del producto para reducir cuantitativa y cualitativamente los residuos.

- b. Reutilización como medida para reducir la cantidad de residuo.
- c. Alargamiento de la vida útil en un intento de luchar contra la llamada obsolescencia programada de los productos.

Corresponde a la normativa de cada fracción determinar las concretas medidas que correspondan en cada caso, y aun así, como veíamos, en numerosos casos, la norma reglamentaria remite a su vez a la vía convencional.

Nos centraremos con mayor detalle, en el segundo aspecto o vertiente de la RAPP, la implicación del productor del producto en la organización de la gestión de los residuos que se derivan de sus productos. La razón es fundamentalmente práctica. Del borrador del cuadro de objetivos a fijar en el futuro PMGRM, la mayoría se sitúan propiamente en este campo. En este sentido, se trata de explorar los ámbitos donde los potenciales RAAP convencionales pudieran contribuir más a la consecución de esos objetivos.

Partiendo inicialmente del esquema inicial del régimen de RAPP de los envases y residuos de envases, el legislador estatal estableció 3 sistemas posibles para articular con carácter general, para todo tipo fracción, un sistema de RAPP:

- a) sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR);
- b) sistema individual
- c) sistema colectivo.

No obstante, en la reforma de 2012, el legislador estatal mantuvo el esquema tripartito, pero, cambió radicalmente las reglas que determinaban cuándo actuaban unos y otros. A partir de la Ley 11/2012, el SDDR se configura con carácter general como un sistema carácter de sistema voluntario, con la excepción del supuesto de los residuos de difícil valorización o eliminación, contemplado en el artículo 31.2 d) LRSC, donde se estipula preceptivamente su obligatoriedad. Y, por el contrario, el carácter obligatorio se predica tanto del sistema individual, como colectivo, cuya elección se deja en manos del productor del producto sometido a un RAPP.

El legislador estatal en materia de residuos revierte así la lógica sobre la que había operado la legislación sobre envases y residuos de envases, referente legislativo primero y clave en relación a la figura de la RAPP. En esta última legislación, la regla general había sido durante décadas el carácter obligatorio de SDDR, si bien con la posibilidad de eximirse de tal régimen si los productores de productos adoptaban un Sistema Integrado de Gestión (SIG, equivalente funcional al actual sistema colectivo de RAPP). Tal lógica respondía a la estrategia regulatoria que el legislador propio comunitario denomina “repliegue legislativo”. Esta estrategia tuvo éxito ya que en la práctica se consiguió que el SIG se generalizase.

La LRSC establece unas reglas comunes para los sistemas obligatorios de RAPP que se recogen en el apartado 5 del artículo 32 de la LRSC. Y las divergencias entre el sistema individual y colectivo giran en torno a dos ejes básicos:

- la gestión de los residuos de forma singularizada o de forma conjunta con otros operadores. En este último caso, se establece la necesidad de crear una entidad sin ánimo de lucro dedicada específicamente a tal fin (asociación u otra forma jurídica, sociedades de capital, fundaciones..etc.). Aunque, el legislador ha previsto la posibilidad que esa entidad

pueda a su vez constituir o contratar una “entidad administradora” que actúe bajo la dirección de la primera.

- sometimiento a sistema de intervención previo, a través de una autorización, en el caso del sistema colectivo, o a posteriori, a través de una comunicación, en el caso del sistema individual.

4. Algunas lecciones aprendidas de los sistemas RAPP actualmente vigentes y a tomar en consideración para futuras ampliaciones.

Primera lección, en términos generales, para todo tipo de fracción, si atendemos a los efectos reales de la aplicación de políticas de RAPP se observa que:

- resulta evidente su efectividad para potenciar la recogida y la selección de los bienes al final de su vida útil
- existen dudas sobre si ha habido cambios sustanciales en el diseño de los productos que pueda ser atribuido directamente a la figura de la RAPP.

Al hilo de esta constatación, los estudios indican que los productores aplican estos sistemas para cumplir sus obligaciones legales, pero no con una intención cierta y verdadera de mejorar el grado reciclaje de sus productos. De ser cierta esta afirmación, plantear “una extensión” vía convencional exigirá que el PMGRM actúe simultáneamente y en paralelo, creando incentivos directos e indirectos económicos o financieros apropiados para estimular su participación.

Segunda lección, el coste económico es un factor clave a la hora de diseñar un sistema de RAPP por diversos motivos:

- aunque la norma haga responsable al productor de la consecución de los objetivos planteados, lo cierto es que el garante económico final del sistema es el consumidor, y, por lo tanto, resulta fundamental, en el bien del mismo, que la solución adoptada sea económicamente la óptima. Esta circunstancia se evidencia en el caso de los sistemas de RAPP que consisten en “pago del canon de vertido por adelantado”, donde en el punto de venta del producto nuevo se cobra dicho canon con lo que se asegura contar con los fondos para poder gestionar el residuo al final de la vida útil del producto. Un ejemplo de este sistema sería el caso de los neumáticos. Se paga 1,5 y 2 euros al comprar un neumático nuevo de tal manera que se financie la gestión, reciclaje y, si fuese el caso, vertido del neumático una vez esté gastado.
- El bajo valor de mercado de determinadas materias primas vírgenes, unido al coste de recuperación y reciclaje de los productos y materiales, hace que las tasas de reciclaje sean menores a lo deseable. Este factor lleva a que en aquellos sectores donde concurre esta circunstancia una forma o política adecuada de RAPP consista en imponer tasas sobre materias primas vírgenes de tal forma que el coste de utilizar una u otra materia prima tenga en cuenta no sólo su coste de extracción sino también los otros efectos como la contaminación, el consumo energético o el agotamiento de los recursos naturales.
- El valor de los residuos ha de ser un elemento relevante. El valor económico de un bien al final de su vida útil es un indicador fundamental para su reciclaje. La existencia de valores residuales positivos facilita la eficiencia económica de los sistemas de reciclaje.

Cuando esos valores no son positivos, la eficiencia del reciclaje no puede basarse en criterios estrictamente económicos”, por lo que es necesaria la iniciativa del sector público.

Tercera lección, importancia clave de llevar a cabo un adecuado análisis del estado del arte en tecnología ya que lo que en un momento puede ser un imperativo a medida que cambia la tecnología puede convertirse en un freno al desarrollo del reciclaje.

Un ejemplo que se utiliza de forma recurrente para ilustrar la relevancia de la tecnología es el caso de la planta de reciclaje de frigoríficos (TPA, Técnicas de Protección Ambiental, SA) que la Generalitat de Catalunya construyó en los años 90 para gestionar los frigoríficos al final de su vida útil con gas CFC y HCFC. Durante 10 años dicha planta fue un referente para todo el Estado español en este campo. Sin embargo, la entrada en vigor del Real Decreto 208/2005 sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la implantación del RAPP a éstos, generó como reacción que, ante la pérdida de competitividad de esa planta, que devino obsoleta, la Generalitat blindara esa planta declarándola de utilidad pública, cerrando así, el paso a que los frigoríficos usados pudieran salir de Cataluña o que otras plantas de reciclaje de frigoríficos se instalasen. Esta situación se ha mantenido de facto gracias a la DTS de la Ley 9/2008 reguladora de residuos que establece que la supresión del servicio público entra en vigor para cada tipología de residuos una vez extinguidos los contratos de concesión de la gestión de servicio público vigentes. En 2 de febrero se obtuvo la adjudicación de la gestión de la planta de Ponto de Vilomara i Rocafort por diez años prorrogables otros seis. De esta forma, la gestión de todos los frigoríficos de Cataluña seguirá en situación de monopolio hasta 2021.

Cuarta lección, la gobernanza de los sistemas de RAPP es crucial. Las Organizaciones de RAPP deben estar optimizadas. Estas organizaciones pueden ser útiles para promover la innovación siempre que las tasas cobradas y los costes de la operación de la gestión de esos residuos estén claramente identificados. Además estas organizaciones deben asegurar una continua monitorización y evaluación ex ante como ex post del desarrollo económico y medioambiental del sistema establecido.

En el caso de los envases y embalajes, que instauró el primer modelo de RAPP, la organización es Ecoembes, la primera sociedad anónima sin ánimo de lucro creada en España en 1996. Su misión es el diseño y desarrollo del SIG para la gestión de residuos de envases que comprende la recogida selectiva, la recuperación y reciclaje de los envases de plásticos, las latas y los briks y los envases de cartón y papel en todo España a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de reducción, reciclaje y valorización definidos en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases

En este sentido, cabe destacar que al contar con una financiación importante proveniente de las cantidades que, a través del punto verde, pagan los envasadores en función de los envases puestos en el mercado cada año, Ecoembes creó con bastante rapidez toda una red de plantas de selección, redes de contenedores y sistema de recogida. Ecoembes se ha visualizado como una fórmula de éxito. La gestión de los últimos 19 años ha permitido que cuenten con un fondo de reserva de 252 millones de euros que van renovando anualmente. Sin embargo, algunos estudios consideran que han llegado a su límite, los resultados del modelo – que no se basa en las leyes de mercado ya que se recogía y pagaban a las plantas de selección todos los materiales al mismo precio, subastado luego los lotes resultantes de esa selección en el mercado de materiales recuperados. Se considera que entró en ese punto en torno al 2000. La razón estriba en que el sistema de RAPP se instauró sin tener en cuenta las redes preexistentes de recogida y

reciclaje de muchos envases que funcionaban con las reglas de mercado. En este sentido, destacaban sobre todo aquellos envases que, por su materia, tenían un mayor valor marginal. De esta forma, desde hacía décadas el sector recuperador llevaba recogiendo envases de acero y aluminio y reciclándolo bajo unas normas de calidad cada vez más estrictas. Atendiendo a esta red preexistente que se mantiene, se observó en 2000 que los valores de los envases de aluminio recogidos en sus plantas no eran los separados y que, de hecho, dichos valores se mantenían estables mientras que los de recogida de otros materiales con menor valor crecían a media que el sistema se iba implantando y ampliando.

En contraposición a este modelo de gobernanza de Ecoembes cabe tomar en consideración, el aplicado en el caso de la Gestión de los vehículos al final de su vida útil (VFUs), SIGRAUTO, que no se constituyó como un SIG, sino como una asociación que simplemente se limitó a acompañar y apoyar el desarrollo de un modelo de gestión basado fundamentalmente en el mercado que debía cumplir con los objetivos establecidos por la legislación. El VFU partió de la reconversión total del sector del desguace de forma que al reducirse el número de establecimientos autorizados para gestionar vehículos (de 3000 en 1998 se pasó a 1000 en 2003), el mercado potencial de vehículos fuera de uso al que podría acceder cada centro de tratamiento aumentaría y, por tanto, les compensaría, con cargo a su propia cuenta de resultados, acometer las inversiones en mejora de infraestructuras de tratamiento y descontaminación que exigía la nueva normativa. La bonanza económica de España también contribuyó al éxito inicial del modelo ya que la modernización del parque automovilístico ayudó a incrementar el número de vehículos disponibles en cada Centro Autorizado de Tratamiento (CAT) se incrementase de forma importante.

La premisa económica del modelo en este caso era que: el valor residual del vehículo fuera de uso era capaz de financiar la gestión correcta del mismo sin necesidad de que se instaurase un sistema de financiación del coste que partiera desde el productor, y, por tanto, sin intervenir a través de un SIG. Sin embargo, determinados estudios demostraron que este modelo tiene sus límites. A medida que se va incrementando los objetivos de valorización y reciclado las posibilidades de mejora basadas en el balance positivo del valor de materiales resultantes disminuye. En el caso de los VFUs ese límite se ha situado en el 85% de valorización exigido para 2006 (en el caso de España), por lo que para cumplir con el objetivo de 95%, exigido a partir de 1 enero de 2015, es necesario que el productor financie o asegure la financiación del extra costes de gestión de las fracciones actualmente no resueltas (vidrios, neumáticos, grandes plásticos y fracción ligera).

Y finalmente, existe un tercer modelo de gobernanza, un híbrido, el caso de los modelos de gestión de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), articulado a través del Sistema Integrado ECOLEC (integrado por la mayoría de las dos principales patronales de fabricantes de AEE). Los estudios han demostrado que el sector reciclador en este campo tiene capacidad para gestionar la gran mayoría de los RAEE dentro de los objetivos de la norma, si bien, en el caso de los RAEE con valor residual negativo (sobretudo debido a su peligrosidad y a la gestión que ello exige) es importante que esos costes sean cubiertos por el sistema financiado por el productor del bien. Esta última forma de financiación habría permitido reducir considerablemente la cantidad que debía cobrarse a los consumidores en forma de Ecotasa y de esta forma habría optimizado la gestión de esta línea de residuos. En opinión de algunos estudios, las presiones de los Ayuntamientos, plataformas de distribución, resto de SIG e incluso de los propios productores que veían peligrar la justificación teórica de una subida de precios de los productos generalizadas amparadas en la Ecotasa (de la que solo revertían al SIG un 20%)

llevó a que dicho modelo dejase de usarse y se pasase a un modelo más parecido al de los envases. Estos mismos estudios han valorado positivamente el RD 110/2015 de RAEE, aprobado en febrero de 2015, al admitir la entrega de los mismos a gestores autorizados (y no sólo a ayuntamientos y distribuidores), lo que, en opinión de los mismos, abriría posibilidad a que, si se combina con un RAPP, pueda reducirse considerablemente la cantidad que el ciudadano paga cuando compra un AEE al tiempo que se incrementarían las cantidades recogidas.

Sexta lección, compendio de todo lo anterior dicho, la instauración de un sistema de RAPP en el marco de la construcción de un sistema de Economía Circular para que pueda ser un efectivo instrumento para alcanzar los objetivos marcados por la normativa en materia de residuos debe ineludiblemente

1. Llevar a cabo un profundo estudio de la situación de gestión del bien al final de su vida útil sobre el que potencialmente pudiera recaer el RAPP, para comprobar si ya se está tratando, qué deficiencias tiene ese tratamiento y qué partes del mismo no se están gestionado. Este estudio debería incluir necesariamente tanto a la economía formal como la informal. De lo contrario, se correría el riesgo que la economía informal pudiera hacer fracasar el modelo a instaurar.
2. Análisis del bien fuera de uso del que se trate para conocer de qué está compuesto, qué materiales valiosos lo integran, qué valoración tiene en el mercado cada uno de esos materiales, qué elementos peligrosos deben ser contaminados y qué materiales no tienen valor económico. También deberá conocerse las técnicas vinculadas al reciclaje y a la gestión de dicho bien, el desarrollo futuro de la técnica.
3. A partir de estos análisis previos, cabrá plantearse el sistema de RAPP a establecer, que, en todo caso tendrá como primer objetivo la monitorización del propio sistema que debe permitir reportar el cumplimiento de la normativa, de forma que la AMB mantenga el control del sistema al marcar los objetivos a alcanzar. Y perseguirá alcanzar una situación de óptimo, donde sólo deberá financiarse la parte no cubierta por la propia dinámica libre de mercado, es decir, los extra costes vinculados al cumplimiento de los objetivos legalmente establecidos, derivados de procesos de tratamiento y/o descontaminación económicamente no rentables.

**MARC NORMATIU SOBRE EL QUE OPERA EL PRESENT PROGRAMA
METROPOLITÀ DE GESTIÓ DE RESIDUS MUNICIPALS (PMGRM)**

M^a ANTONIETA FERNÁNDEZ LÓPEZ
PROF. DOCTORA
UNIVERSITAT POMPEU FABRA

El PMGRM se situa en un context o marc normatiu específic, els trets característics del qual són de forma succinta els següents: (1) la seva complexitat, (2) el seu caràcter dinàmic, marcat per la seva recurrent revisió i, finalment, (3) els seus importants dèficits d'execució que tenen la seva manifestació en una alta conflictivitat en seu jurisdiccional, especialment en l'àmbit europeu.

(1) **la seva complexitat es** deriva de la suma dels factors següents: **(i) la multiplicitat de nivells institucionals implicats** (comunitari, estatal, autonòmic i local en les seves diferents manifestacions, comarca, diputació, àrea metropolitana, municipis); **(ii) la varietat d'instruments jurídics** (autoritzacions, sancions, serveis públics....etc.) i **econòmics** (taxes específiques, bonificacions d'altres impostos, responsabilitat ampliada del productor...etc.) que concorren de forma simultània; **(iii) la seva àmplia extensió o abast**, en atenció, entre altres factors, a la variada tipologia de residus, necessitada en determinats casos d'una regulació específica per atendre a les seves peculiaritats, així com també en raó de la gran diversitat d'actuacions implicades, recollida separada, trasllat, tractament i eliminació.

Aquesta complexitat ha portat a la necessitat d'estructurar i organitzar les normes vinculades als residus en "cascada" o "en raïm", amb àmbits d'aplicació diversos i basats en remissions successives i recíproques, tal com fan també altres legislacions, amb estreta vinculació al territori i a les activitats econòmiques i/humanes, com és el cas de l'urbanisme. De forma sintètica, aquesta estructura en cascada s'articula mitjançant:

1) **una normativa amb un àmbit d'actuació general**, que actua com marc de referència comú o "paraigua" de tota la normativa, en establir els principis, conceptes i les regles jurídiques bàsiques i comuns a tot el sector vinculat als residus. Son components fonamentals: la Directiva marc en matèria de residus i per la corresponent legislació estatal de transposició¹, que té el caràcter bàsic en la majoria dels seus preceptes ², i la corresponent legislació autonòmica³, dictada a l'empara de les competències de desenvolupament i normes addicionals de protecció en matèria medi ambiental.

¹ Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sols contaminats (en davant, LRSC). Sense dubte, aquesta normativa estatal se veurà afectada, per les modificacions de les principals por las modificacions de les principals Directives en matèria de residus que s'adoptaran durant el període de vigència del present Pla.

² El caràcter bàsic de la majoria dels seus preceptes es preveu en la Disposició Addicional primera de l'esmentada Llei 22/2011.

³ Normativa encapçalada pel Decret Legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus.

2) i normes amb àmbits d'actuació específics:

a) ja sigui des d'un punt de vista material, en atenció al tipus concret de producte o residu: entre uns altres, envasos⁴, piles⁵, aparells elèctrics i electrònics⁶...etc.

b) atenent al tipus d'actuació o operació que requereix el residu una vegada aquest ha estat generat⁷ (valorització⁸ o eliminació⁹ o altres) i/o per evitar la seva generació (preparació per la reutilització¹⁰, reutilització) i/o que resulta necessària per arribar a l'estat de "fi de la condició de residu", segons prescriu la nova legislació comunitària. De fet com destaca el propi el PMGRM, atenent al paradigma de la economia circular, noves funcions apareixen o determinades tasques es redimensionen, vinculades, en tot cas, a la creació o millora del coneixement sobre la gestió de residus, com ara:

- Una nova funció consistent en conèixer i definir les incompatibilitats del diferents productes o materials per a ser re-introduïts en els cicles productius. Aquesta nova funció comportarà la anàlisi del comportament dels diferents productes quan esdevenen residus

⁴ Llei estatal 11/1997 d'envasos i residus d'envasos. Reial Decret 252/2006, de 3 de març, pel qual es revisen els objectius de reciclatge i valorització establerts en la Llei 11/1997, de 24 d'abril, d'Envasos i Residus d'Envasos, i pel qual es modifica el Reglamento per a la seva execució, aprovat pel Reial Decret 782/1998, de 30 d'abril.

⁵ El Reial decret 106/2008, d'1 de febrer, sobre piles i acumuladors i la gestió ambiental dels seus residus, que aplica els principis de "qui contamina paga i responsabilitat ampliada del productor". Aquest Reial decret estableix que els costos de les operacions de recollida selectiva, transport, classificació, emmagatzematge temporal, tractament i reciclatge dels residus de piles i acumuladors han de ser sufragats pels productors de piles i acumuladors.

⁶ La normativa estatal de referència és el Reial decret 110/2015, de 20 de febrer, sobre residus d'aparells elèctrics i electrònics

⁷ En la legislació bàsica estatal, Llei 22/2011, dins la "gestió" va incloure el tractament, dins el qual es comprenen "valorització" (Annex II) i "eliminació" (Annex I). No obstant, la distinció entre operacions de valorització i eliminació no resulta sempre fàcil, atès que "eliminació" es "qualsevol operació que no sigui la valorització, inclús quan la operació tingui com a conseqüència secundària l'aprofitament de substàncies o energia".

Davant aquestes dificultats i complexitats, va respondre l'ordenament jurídic català amb el Decret 152/2017, de 17 d'octubre, sobre la classificació, la codificació i les vies de gestió dels residus a Catalunya. Des de la seva entrada en vigor 19 de gener de 2018, aquest Decret ha esdevingut l'instrument normatiu que, sota el criteri de simplificació administrativa i normativa, estableix les vies de gestió de residus (disposició de rebuig i valorització) que es produeixen o gestionen a Catalunya, i que substitueixen les previstes en el Decret 34/1996, de 9 de gener que va derogar expressament. Aquest Decret té com a complement tècnic la *Guia sobre la codificació, la classificació i les vies de gestió de residus a Catalunya*, on es detalla les operacions de gestió admeses per a cada residu en funció de les vies de gestió de valorització o eliminació que s'hi estableixen

⁸ Segons la referida Guia, dins les operacions de valorització es poden comprendre les següents: utilització principal com a combustible o una altra forma de produir energia, recuperació o regeneració de dissolvents, regeneració o un altre nou ús d'olis, tractament dels sòls que produeixi un benefici en l'agricultura o una millora ecològica d'aquests sòls.

⁹ Segons la referida Guia, les operacions d'eliminació poden consistir en tot un reguitzell de operacions diferents: dipòsit sobre el sòl o al seu interior (per exemple, abocament,... etc.); tractament al medi terrestre (per exemple, biodegradació de residus líquids o llots al sòl... etc.), dipòsit controlat a llocs especialment dissenyats incineració a la terra, incineració al mar, altres tractaments.

I a la seva vegada, cadascuna d'aquestes operacions poden estar subjectes a una normativa específica. Així, a tall d'exemple, es troba el Reial decret 1481/2001, de 27 de desembre, pel qual es regula l'eliminació de residus mitjançant dipòsit en abocador. Amb aquest mateix sentit exemplificador, cal destacar la Llei 11/2000, de 13 de novembre, reguladora de la incineració de residus.

¹⁰ La Preparació per la reutilització es configurat com una operació de valorització. No obstant, la reutilització es una modalitat de valorització que forma part de la gestió si no de la prevenció.

i son recollits i tractats en el sistema metropolità i no només a partir de materials sinó també de productes per facilitar l'establiment de sistemes de responsabilitat del productor. Per aquesta darrera circumstància, resulta clau la participació activa dels productors en aquesta tasca. En aquest sentit, caldrà atendre a la harmonització i simplificació del marc jurídic impulsat per la pròpia UE pel que fa als subproductes i del concepte i criteris per determinar la fi de condició de residu amb l'objectiu final que els materials reciclats puguin ser reclassificats com a no residus i potenciar, en darrer, terme el mercat de matèries primes secundàries.

- establiment o millora de sistemes de traçabilitat, segons, siguin de nova implantació o no, que, en tot cas, ha de permetre seguir els residus d'ençà que surten dels municipis fins a la seva incorporació de nou al sistema ja sigui en forma de producte, subproducte o recurs, o fins a la seva disposició final ja sigui valorització energètica o dipòsit controlat. La gestió i anàlisis d'aquestes i altres dades enfortirà la capacitat de creació d'un coneixement que ha de servir per: un suport al serveis de recollida municipals, a la gestió i tractament de residus municipal de l'AMB, i, en darrera instància, establir un sistema de pagament per l'ús que efectivament s'ha realitzat per part dels diferents subjectes dels serveis municipals i metropolitans.

c) en raó del impacte o efecte de determinades d'activitats (industrials i comercials) i/o usos sobre recursos naturals¹¹ (per exemple, les minguetes a les platges respecte al litoral) que potencialment poden generar residus, i que estan sotmesos a un règim d'intervenció públic (sigui llicència/autorització, concessió, comunicació, declaració responsable), a l'empara del qual **es poden establir de forma obligatòria e individual mesures per prevenir o gestionar residus**.

Aquests diferents règims d'intervenció, es troben vinculats, en ocasions, directament amb la protecció mediambiental, com és el cas de la regulació d'un recurs natural (com pot ser, per

¹¹ En aquest sentit, cal recordar que, segons l'article 84.1 lletra n) de l'EAC, les entitats locals tenen competència en la "regulació, gestió y vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme en les platges, rius, llacs i la muntanya, entre d'altres.

exemple, el litoral¹²) o un factor ambiental clau, com el canvi climàtic¹³ o la lluita contra la contaminació pel que fa activitats industrials i comercials a Catalunya¹⁴. Però, en altres ocasions, es tracta de legislacions que es corresponen, en principi, a àmbits competencials o sector diferents. Aquest és el cas, per exemple, de la legislació sobre establiments

¹² En el moment de confecció del present Pla, es trobava pendent de tramitació parlamentària un Avantprojecte de Llei d'ordenació del litoral, on destaquen, entre d'altres novetats: a) el fet que els ajuntaments passen a ser competents per a l'atorgament de les autoritzacions que s'hagin previst en els seus plans d'ús del litoral i les platges. La descentralització d'aquestes autoritzacions es un factor clau pel present Pla ja que dota als Ajuntaments d'un instrument per incidir sobre activitats (minguetes, festes, esdeveniments esportius...etc.) que es desenvolupen en el litoral i que poden generar potencialment molts residus (gots de plàstics, per exemple); b) també es preveu que l'Àrea Metropolitana de Barcelona participi en l'elaboració del Pla d'ordenació del litoral, principal eina d'ordenació del litoral català, on poden incorporar-se requeriments des de la vessant de la prevenció i gestió de la generació de residus (Disposició Addicional Quarta); i finalment, es contempla, un règim econòmic financer del domini públic marítim-terrestre, on es preveu en el seu article 26 "Règim econòmic corresponent a l'explotació dels serveis de temporada de les platges i a les activitats autoritzades en el marc dels plans d'ús del litoral i les platges", en el marc del qual les entitats locals podrien establir bonificacions per aquelles activitats que desenvolupin estratègies o adoptin mesures per evitar la generació de residus.

Pot consultar-se aquest text en el següent enllaç:

http://www.gencat.cat/territori/transparencia/normativa_tramit/Llei_ordenacio_litoral/11_avantprojecte_Llei_juny_2017.pdf

¹³ Llei 16/2017, d'1 d'agost, del Canvi climàtic, aprovada pel Parlament de Catalunya. La vinculació entre lluita contra el canvi climàtic i els residus es clara en la mesura que els residus és un dels sectors que generen gasos amb efecte hivernacle, juntament amb el transport, agricultura, la ramaderia. En concret, es considera que un 5% de les emissions de gasos d'efecte hivernacle d'Espanya l'any 2014 van correspondre a aquest sector residus, mentre que el pes augmenta al 8% dins del conjunt dels sectors difusos. Si s'analitza des d'una perspectiva històrica, les emissions del sector han anat augmentant des de 1990, encara que s'està iniciant un canvi de tendència cap a la reducció, concorde als objectius de la planificació de residus. Cal destacar que les emissions procedents dels abocadors representen més del 80% de les emissions del sector residus. Per interpretar aquest fet és important tenir en compte que els residus orgànics dipositats en els abocadors, es van descomponen en condicions anaeròbies generant metà (CH₄) durant períodes de temps superiors als 20 anys; per això, gran part de les emissions actuals són heretades, ja que procedeixen de residus dipositats en dècades prèvies.

Atenent a totes aquestes dades, s'explica que la referida Llei configuri com un dels sectors susceptibles de generar gasos amb efecte hivernacle, i en faci menció expressa en el seu article 22, sota el títol genèric de "Residus".

Les mesures que s'adoptin en matèria de residus han d'anar encaminades a reduir la vulnerabilitat de la població i les emissions de gasos d'efecte hivernacle, prioritzant l'estratègia de residu zero a fi d'estalviar material i de reduir el seu processament, especialment en la reducció i penalització dels productes envasats amb un ús intensiu de combustibles fòssils, i concretament han d'anar encaminades a:

a) L'avaluació de les emissions de gasos d'efecte hivernacle derivades de la gestió dels residus. Ha de fer-se un seguiment anual de les reduccions d'emissions de gasos d'efecte hivernacle degudes a la millora en la gestió de residus.

b) L'aplicació de la següent jerarquia pel que fa a les opcions de gestió de residus: la prevenció, la preparació per a la reutilització, el reciclatge, la valorització energètica o qualsevol altre tipus de valorització i, finalment, l'eliminació.

c) El foment de la recollida selectiva, especialment de la matèria orgànica, per evitar la seva deposició en abocadors.

d) La incorporació de mesures de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle dels abocadors i l'ús de combustible procedent de residus.

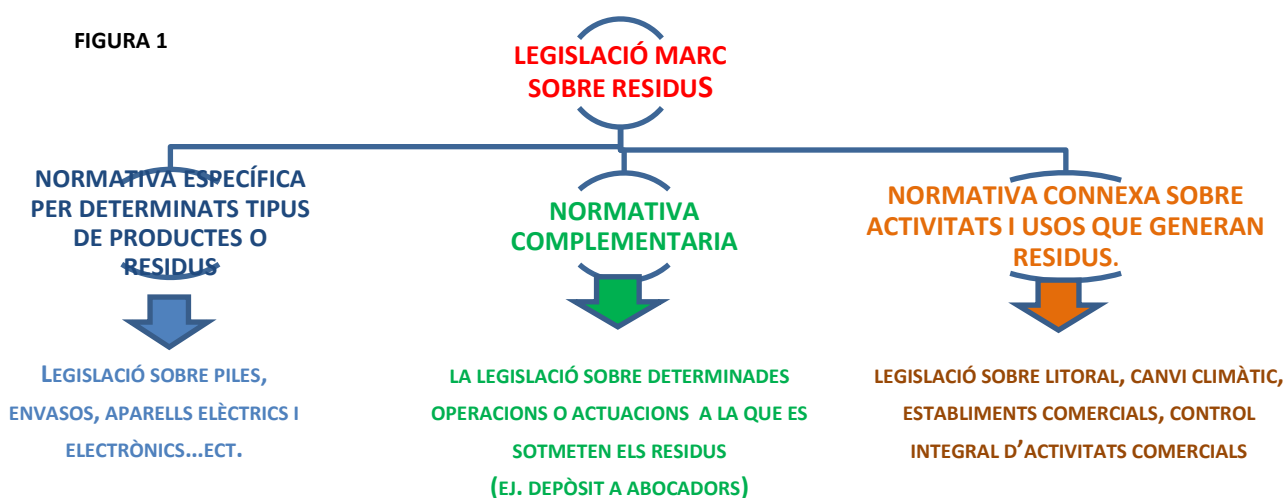
i) La substitució de matèries primeres per subproductes o materials procedents de la valorització de residus per afavorir la creació d'una economia circular.

Segons fons de l'Agència Catalana de Residus, diversos estudis indiquen que els estalvis potencials deguts a les millores en la gestió de residus (de l'ordre de 150-200 milions de tones de CO₂ equivalent) superen amb escreix el nivell d'emissions reportades sota el sector "residus" a l'inventari (de l'ordre de 100 milions de tones de CO₂ equivalent).

¹⁴ En aquest àmbit i dins l'ordenament jurídic de Catalunya, cal destacar la Llei 20/2009, de prevenció i control ambiental de les activitats (PCAA) va entrar en vigor l'agost de 2010, moment en que va quedar derogada la Llei 3/1998, d'intervenció integral de l'Administració Ambiental (IIAA). I com a legislació bàsica estatal de referència també en aquest àmbit, cal assenyalar la Reial decret legislatiu 1/2016, de 16 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació

comercials¹⁵ i de la legislació sobre espectacles públics i activitats recreatives¹⁶. No obstant, ambdues poden tenir un gran impacte sobre factors crítics per al present Programa. Així la primera permet incidir, per exemple, en el malbaratament d'aliments – que forma part de la Fracció Orgànica dels Residus Municipals (FORM) en promoure i regular la venda d'excedents de determinats establiments comercials. I la segona recull instruments (llicències) que poden permetre reduir o eliminar els plàstics d'un sol us en festes majors, esdeveniments esportius, concerts...etc.

L'estructura complexa d'aquest “sistema normatiu” pot explicar-se de forma més visual i sintètica mitjançant la següent figura 1.



(2) el seu caràcter dinàmic, marcat per la recurrent revisió de les seves normes principals, el principal motor de la qual ha estat i és l'ambiciosa estratègia comunitària en matèria de residus. L'origen o causa del seu caràcter dinàmic radica en la diferent caracterització que l'ordenament jurídic ha fet a cada moment històric de la gestió dels residus. Segons la diferent forma com aquest ha configurat el “problema dels residus”, les solucions o respostes arbitrades han anat canviant. Aquesta és una perspectiva clau que determina el contingut del present Pla, organitzat entorn diferents eixos. Expliquen les raons d'aquesta afirmació.

El dret va començar a brodar la gestió dels residus com un problema de caràcter sanitari i de dimensió exclusiva i fonamentalment local. En conseqüència, la resposta o la solució arbitrada pel propi ordenament jurídic va ser el reconeixement de diferents competències o

¹⁵ Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires.. En el seu article 23 es preveu la “venta d'excedents”, que es troba previst dins el capítol I, sota el títol, “activitats de promoció amb finalitat extintiva d'existències,” dins a la seva vegada del Títol II de la llei, on es regulen les “activitats de promoció”.

¹⁶ Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives.

títols d'intervenció municipal (serveis públics de recollida d'escombraries, llicències d'activitats..etc.). Òbviament, en l'ordenament jurídic actual, la seva vinculació amb la protecció de la salut humana es manté; però ja no en exclusiva, conviu amb altres perspectives que es van incorporar-se posteriorment, com la pròpiament mediambiental. Certament, a mitjans segle XX, el residu es configura o es concep com una externalitat negativa sobre el medi ambient d'un model productiu que, no obstant això, en si mateix no és qüestionat o combatut directament per la legislació. En conseqüència, comencen a configurar-se instruments econòmics que persegueixen no només finançar els costos del serveis públics vinculats a la gestió dels residus (recollida i tractament) si no desincentivar la producció d'aquelles externalitats.

No obstant això, des de finals del segle XX fins a l'actualitat, l'ordenament jurídic aborda la gestió dels residus, no ja com un problema conjuntural, circumscrit a l'àmbit ambiental i predominantment local; si no com a problema global i de naturalesa estructural o sistèmica, és a dir, com una derivada o manifestació d'un model econòmic de caràcter lineal (produir, comprar i tirar), que des de les institucions públiques (comunitàries, nacionals i locals) es pretén substituir per un model alternatiu, englobat sota el concepte de “economia circular”. Òbviament, aquest enfoc sistèmic fa que l'abordament del problema dels residus transcendeixi allò estrictament jurídic, i requereixi la suma d'altres perspectives claus en aquest canvi de model (educativa, la tecnològica¹⁷, un ferm i decidit compromís polític, econòmic). El present Pla és plenament conscient d'això e intenta incorporar aquestes altres perspectives en l'adopció de tot un seguit de mesures concretes en aquests camps, de forma destacada en el camp educatiu per a la transició de model (clau per passar del relat a l'acció en el seu eix 4).

En tot cas, des de la vessant estrictament jurídica-pública, la resposta passa necessàriament per configurar una acció pública que incideixi en cada etapa de la cadena de valor, des de la producció (que compren tant el disseny dels productes, com dels processos de producció, respecte del qual el règim de control integral es clau), fins el consum (afavorint formes innovadores de consum, propis de l'economia col·laborativa, consumint serveis en lloc de productes compartint productes i serveis, “la servialització”), la reparació i la reelaboració, la gestió dels residus y les matèries primes secundaries que es re introdueixen a la economia. Aquesta “perspectiva sistèmica” va començar a introduint-se progressivament en el nostre ordenament jurídic, primer a través d'instruments de dret internacional (Declaració de Riu 1992,

¹⁷ En aquest sentit, cal destacar com la UE ha introduir criteris de “economia circular” en els BREFs normes tècniques de referencia elaborades pel Institut de Prospectiva Tecnològica de la Comissió Europea, amb seu a Sevilla, a partir de les quals els Estats Membres determinen la Millor Tecnologia Disponible que exigeixen en les autoritzacions i llicències.

ratificat per l'estat Espanyol l'any 1994, BOE núm. 27, de 1 de febrer) i posteriorment, a través del dret comunitari, al setè Programa general de medi ambient de la UE (2013) .

Adoptar la lògica pròpia de la economia circular, on el residu passa a ser concebut com un recurs, en el pla jurídic, planteja grans reptes, entre d'altres:

- primer, una modificació substancial de les principals normes de referència en matèria de residus, amb l'adopció de directives de nou encuny que derogaven les normatives existents fins a llavors¹⁸. Podem distingir-se dues etapes de canvis: en una primera, que compren la primera dècada del present segle; i, en una segon etapa, a mitjans de la segona dècada, on s'aborden una sèrie de canvis rellevants d'aquesta normativa, tot fent més exigents els objectius a assolir, i adoptant mesures per garantir el seu compliment efectiu, harmonitzant conceptes clau (per exemple, fi de la condició de residu). Pel que fa aquesta segona onada de modificacions, on es situa període l'elaboració del present Programa, diverses directives vinculades als residus - i que conformen l'anomenat "paquet normatiu" vinculat a el "Pla d'acció de la UE per a l'economia circular"¹⁹ es trobaven en les seves últimes fases d'aprovació.

Això fa que el **període vigència del present Pla coincideixi amb un moment de canvis normatius rellevants**, l'abast del quals es veu potenciat precisament per l'estructura en cascada o en "ràim" amb constants referències mútues, i de la qual es feia esment anteriorment. Aquesta concreta circumstància ha portat a plantejar la conveniència que, durant el propi període de vigència del pla, des de la seva aprovació fins a 2025, es contemplés la possibilitat de la seva revisió una vegada finalitzat l'any 2020. L'objectiu és doble: poder avaluar tant el grau de compliment dels objectius prescrits en la legislació vigent al moment de la seva aprovació per a aquell any; com també poder adaptar el contingut del Pla els objectius que

¹⁸ Con a muestra evidente dais, la Directiva 2008/98 assumeix l'objectiu de transformar la UE en una societat del reciclat que evita la generació de residus i utilitza els residus com a un recurs".

¹⁹ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i social europeu i al Comitè de las Regions, Tancar el cercle: un pla d'acció de la UE para la economia circular, COM (2015) 614 final, 2.12.2015. Les Directives la modificació de les quals estava ja prevista i en tramitació eren:

- 1) Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consell, de 19 de novembre de 2008, sobre los residus i por la que es deroguen determinadas Directives (DO L 312 de 22.11.2008, p.3)
- 2) Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consell, de 20 de desembre de 1994, relativa als envasos i residus de envasos (DO L365 de 31.12.1994, p.10).
- 3) Directiva 1999/31/CE del Consell, de 26 d' abril de 1999, relativa al abocament de residus (DOC L 182 DE 16.7.1999, p.1)
- 4) Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consell, de 18 de setembre de 2000, relativa a los vehicles al final de seva vida útil (DO L 269 de 21.10.2000, p. 34)
- 5) Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consell, de 6 de setembre de 2006, relativa a las piles y acumuladors i als residus de piles i acumuladors por la que es deroga la Directiva 91/157/CEE (DO L 266 de 26.9.2006, p.1)
- 6) Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consell, de 4 de juliol de 2012, sobre residus d'aparells elèctrics i electrònics (RAEE) (DO L 197 de 24.7.2012, p. 38).

prescrivissin per a l'any 2025 i 2030, la normativa europea que al moment de la seva elaboració es trobava en tramitació. Tot això, sense perjudici, que en l'elaboració mateixa del Pla, s'hagi pres en consideració, sobre la base dels esborranys existents, les futures modificacions.

- *segon*, a la necessitat de revisar o replantejar la segregació i compartició en títols competencials diferents, atribuïts a entitats diferents, segons l'actuació pública actuï sobre la producció (prevenció) o la seva gestió en sentit estricte, donada l'evident interdependència entre ambdues. Coherent amb aquest plantejament “circular”, el present Pla no aborda la gestió dels residus al marge de les activitats i usos que incideixen en la producció, contemplant-se com si es tractés dues fases successives, pròpies de l'economia lineal que es vol precisament eradicar. En definitiva, la lògica circular cal traslladar-la també a la distribució competencial i en el contingut dels instruments jurídics al servei de la consecució efectiva dels exigents objectius comunitaris.

En el moment d'aprovació del present Pla, existeixen fonaments jurídics per defensar la conveniència i necessitat de potenciar la integració de la prevenció i gestió.

- atenent a la legislació vigent sobre residus, cal destacar que la legislació bàsica estatal sobre residus i sòls contaminats contempla expressament la possibilitat que els programes de prevenció de residus puguin aprovar-se de forma independent o integrar-se en els plans o programes sobre gestió de residus o uns altres ambientals²⁰. En aquest sentit, dins l'eix de governança, el PMGRM fa referència a l'elaboració d'un Pla Metropolità de Prevenció de Residus que complirà una doble funció: per una banda, establir un marc de referència a les actuacions i mesures a emprendre per part de l'AMB; i, per altre, establir orientacions per tal que el Municipis puguin adoptar els seus Plans Locals de Prevenció de Residus (PLPR), i, eventualment, aquest pugui orientar la actuació dels Municipis que no disposin de Pla local.
- Si realment assumim la premissa de la economia circular, segons la qual el residu es un recurs, no podem circumscriure o limitar les potestats que té l'AMB per incidir sobre aquell ni, en conseqüència, les mesures que es recullen en el PMGRM, en els títols competencials que expressa i exclusivament es refereixen a residus, ja que aquests estan vinculats fonamentalment a l'àmbit de la gestió (selecció i tractament)²¹, i, per tant, només recullen

²⁰ Article 15.2 de la LRSC estableix que:

“2. Los programas de prevención de residuos podrán aprobarse de forma independiente o integrarse en los planes y programas sobre gestión de residuos u otros ambientales. Cuando los programas de prevención se integren en otros planes y programas, las medidas de prevención y su calendario de aplicación deberán distinguirse claramente”

²¹ En el seu article 14. D), la llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona reconeix les següents competències en matèria de residus:

“En matèria de gestió de residus, el Àrea Metropolitana de Barcelona té las següents competències i titularitat dels serveis: titularitat de los serveis:

algunes de les seccions parcials del “cercle”. A més d’aquetes, cal abastar i integrar altres potestats que l’AMB té reconegudes en relació a altres àmbits materials, vinculats als recursos naturals, la producció i el consum. Només així reforçarem la capacitat d’incidència de l’AMB sobre la prevenció que és l’àmbit prioritari d’actuacions, segons la jerarquia d’actuació, i on es troba el major potencial de millora. D’aquesta forma el PMGRM podrà abastar tot el cercle, especialment aquelles mesures concretes que es situarien entorn a l’eix 1, “produir menys residus” ja que “la producció de residus està estretament relacionada amb els recursos que s’usen i amb les formes de produir i distribuir els productes”. I allò més important, es podran emprar amb aquesta finalitat preventiva les potestats de l’AMB amb capacitat de produir efectes jurídics vinculants als actors implicats en la prevenció (comerços i altres tipus d’establiments, ajuntaments...etc.).

En aquest sentit, cal destacar que, en l’apartat c) de l’article 14²² de la Llei de l’AMB, ha permès a l’AMB incidir en la prevenció de residus de les activitats subjectes a llicències ambientals municipals²³, en concret, mitjançant un informe integrat per municipis de menys de 20.000 habitants en tot cas, i en els municipis de 50.000 a 20.000 municipis que no tinguin constituir un òrgan tècnic ambiental. De fet, en atenció a aquella previsió, es va crear la Ponència Metropolitana d’Avaluació ambiental²⁴ que exerceix actualment aquestes funcions per 21 municipis metropolitans. Els efectes jurídics d’aquest informe son rellevants en la mesura que es vinculant per a l’Ajuntament tan si es desfavorable, como si es proposa mesures correctores vinculades a la generació i/o gestió de residus, entre d’altres extrems. Per tant, si es recullen en la llicència municipal, les mesures correctores també seran vinculats pels titulars d’aquelles activitats sotmeses al control integral. Recordem que pel que fa a les mesures correctores a adoptar dins el règim d’intervenció integral ambiental a Catalunya:

- Es poden incloure’s aspectes tan rellevants per a l’economia circular com ara: la substitució de matèries primeres per subproductes o material procedents de la valorització de residus

a) El tractament, valorització i disposició dels residus municipals i enderrocaments procedents d’obres menors i de reparació domiciliària.

b) La coordinació dels sistemes municipals de recollida de residus municipals.

c) La tria i selecció d’envasos, de conformitat amb el seu ordenament específic.

d) El servei de deixalleria quant al transport dels materials dipositats, sense perjudici de la gestió de les instal·lacions pels municipis”

²² 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

²³ L’article 49 en la seva lletra e) de la Llei 20/2009 en establir quin és el contingut de llicència recul entre d’altres: les mesures relatives a la gestió de les aigües residuals i **dels residus que genera l’activitat.**

²⁴ Decret de Presidència de data 12 de desembre de 2012.

per afavorir la creació d'una economia circular. Això troba el seu exprés empara legal en la lletra d) de l'article 5 de la Llei 20/2009. En regular les condicions generals de funcionament de les activitats sotmeses a aquest control integral (via autorització, llicència o comunicació), prescriu que els titulars d'aquelles activitats a: **“Utilitzar l'energia, l'aigua i les matèries primeres d'una forma racional, eficaç i eficient”**.

- Poden incidir sobre una ampla tipologia d'activitats amb un important potencial de producció de residus. A tall d'exemple, com activitats subjectes a llicència integral amb un gran potencial de produir FORM (aliments) i envasos, es troben els càmpings con un màxim de 1500 unitats de acampades, parcs temàtics amb una superfície fins 20 hectàrees. I dins les activitats subjectes a comunicació, on pot articular-se una control municipal a posteriori, que es podria eventualment delegar en favor de l'AMB: hospitals, clíniques i altres establiments sanitaris, amb un nombre fins a 100 llits per hospitalització o l'ingrés de pacients, també centres d'assistència primària i hospitals de dia, amb una superfície de 750 metres.

(3) El darrer, però, no menys important, són els greus dèficits d'execució de les normes i en especials dels objectius que prescriuen.

Sens dubte, els dèficits d'execució són el principal problema en l'actualitat. L'assoliment de molts dels objectius comunitaris previstos pel 2020 troba ja serioses dificultats en alguns municipis de l'Àrea Metropolitana. I al mateix temps, la situació sembla encara més complicada de cara al futur. El major repte a abordar pel PMGRM rau en el disseny i implementació de mesures efectives en atenció a l'increment significatiu del nivell d'exigència dels objectius que la Unió Europea té previst exigir el seu compliment pel 2025 i 2030 amb en seu pla d'acció per l'economia circular.

Tot això porta a la imperiosa necessitat que el present Programa sigui fonamentalment una “norma de mesures”, és a dir, el seu contingut fonamental ha d'orientar-se a establir mitjançant quin concretes mesures els ambiciosos objectius comunitaris poden arribar a fer-se efectius, salvant tots els obstacles i interessos contraris als mateixos. En aquest sentit serà clau que el present Programa prengui com a referència, els requeriments que des de la Unió Europea s'han fet a l'Estat espanyol per superar els dèficits d'execució de la seva normativa en matèria de residus²⁵. Aquests són:

- **millora en l'obtenció i tractament de dades vinculades als residus**/materials/productes, per garantir adoptar les mesures i estratègies d'acord amb la realitat del territori. Per l'assoliment efectiu d'aquesta millora serà condició indispensable la implicació activa de tots els agents públics i privats vinculats a la generació i gestió dels residus municipals. En aquest context, els sistemes de responsabilitat ampliada del productor estan cridats a jugar un paper cada vegada més i més rellevant, amb la qual cosa, les exigències de transparència, vinculades a les obligacions de aportar dades, és un aspecte estratègic.
- **major èmfasi en la recollida selectiva** (preferentment de porta a porta, que la Unió Europea considerà manifestament millorable en el cas específic d'Espanya), tot atenent a la tipologia del teixit residencial (segons nº d'habitants i número de llars, com proposa Barcelona Regional). En aquest sentit, serà clau la confecció d'una Ordenança tipus i Protocols i Guies d'actuació pels Ajuntaments, que alhora serveixi també per donar resposta adequada a la variada situació dels diferents municipis, especialment pel que fa a aquells amb menors recursos econòmics i humans per organitzar aquests sistemes de recollida. La formació i assistència del personal dels Municipis per la implementació efectiva i adaptada de tota aquesta documentació necessàriament ha de formar part d'aquesta normativa de "soft law".

En l'ordenança tipus, la *configuració d'obligacions i sancions col·lectives* (a comunitat de veïns) ha de jugar un paper destacat, tot atenent a l'aval que el Tribunal Suprem ha donat a aquesta possibilitat²⁶. També, en l'ordenança tipus i les guies, caldria posar especial èmfasi en les *funcions d'inspecció* que podria arribar a abastar el control del contingut de les bosses o contenidors de residus i l'accés, sense avís previ, a les instal·lacions on es desenvolupin les activitats regulades en l'ordenança. Pel que fa a la inspecció de les bosses i/o l'establiment d'un eventual identificació personal de les mateixes, caldrà atendre a un anàlisi d'aquestes possibilitats a la llum de la legislació sobre protecció de dades personals. I finalment, en la confecció de la documentació esmentada també resultarà rellevant establir pautes i/o paràmetres per tal que els municipis puguin justificar la possibilitat d'adscripció forçosa al sistema de recollida municipal de residus municipals d'aquells sistemes col·lectius de responsabilitat ampliada del productor (denominats, sistemes integrats de gestió, SIG) en cas que es tingui constància que no actuen adequadament i que "s'escapen del circuit" dels serveis públics locals tradicionals. Aquest aspecte resulta rellevant en la mesura que de la

²⁶ S'ha està fent referència a la Sentència del TS de 7 de novembre de 2012 que va determinar la validesa de l'Ordenança de neteja dels espais públics i gestió de residus de l'Ajuntament de Madrid, on es contemplava l'establiment d'obligacions i la imposició de sancions a Comunitats de Veïns.

reforma de la Llei estatal de residus en el 2012, la potestat sancionadora local en el cas de “abandono, vertido o eliminación incontrolado” versa exclusivament sobre els “residus cuya recogida y gestión” correspon a les entitats locals.

- **millora significativa en la gestió de la fracció FORM**, amb especial èmfasi amb el malbaratament d'aliments. En aquest sentit, és clau atendre a les Guies elaborades per la pròpia Unió Europea i per l'Agència de Residus de Catalunya, i així com tractar d'incidir en els “règims de concessions o concerts” signats pel Municipis de l'AMB i en les ajudes atorgades pels mateixos a menjadors comunitaris de diversos centres vinculats a polítiques públiques (com ara, en centres hospitalaris i/o geriàtrics, per exemple). Aquí també pot tenir gran interès utilitzar instruments de la anomenada “regulació per la informació”, com a “lligues entre escoles o altres centres”, per crear competicions entre diferents menjadors col·lectiu en ordre a poder publicar i publicitar quins centres obtenen millors els resultats de la reducció del malbaratament d'aliments dels seus menjadors durant un curs acadèmic, per exemple. L'establiment de les “regles de joc” i dels “jugadors” entre els diferents municipis de l'AMB d'aquestes competicions seria una forma concreta d'articular una regulació per informació per part de l'AMB, alhora que esdevindria un instrument per “l'educació per fer una transició de model” (eix 4 del Programa), posant l'èmfasi no només en els coneixements teòrics si no fonamentalment generant hàbits i pràctiques quotidianes, es a dir, learning by doing.
- **potenciació dels sistemes de responsabilitat ampliada del productes**. Davant l'exigència legal que aquests s'adoptin per Reial decret, en ser competència estatal, des de l'AMB només es podrà promoure projectes pilots al territori de l'àrea metropolitana, per tant amb un caràcter voluntari, en els sectors que es considerin clau (per exemple, tèxtil sanitari). Com ha advertit la UE en relació al regne d'Espanya, en aquets projectes caldrà parlar especial atenció en evitar el caràcter “parasitari” i/o irregular” que han tingut en la pràctica molts d'ells. Amb aquest objectiu, caldrà atendre especialment a les novetats previstes a l'art. 8 bis de la nova Directiva de Residus, on ,entre d'altres extrems, s'estableix la necessitat d'establir garanties d'autocontrol, auditories independents i altres instruments de transparència, com ara obligacions de comunicació de dades, tal i com ja havien avançat anteriorment, i sistemes d'alerta primerenca per garantir el compliment dels objectius de reciclatge. D'altre banda, caldria posar especial atenció en tractar d'evitar la discriminació entre petites i grans empreses que malauradament s'ha generalitzat amb ocasió de l'establiment d'aquest instrument, tal i com acredita la creació de facto d'autèntics oligopolis privats en aquest camp.

- **Millora dels sistemes d'incentius** com a factor clau **per garantir** que en l'AMB s'actua amb respecte del **principi comunitari de jerarquia d'opcions**. Pel que fa a la gestió dels residus, **un del motius fonamentals dels dèficits en l'execució i assoliment dels objectius establerts** rau en que **el model existent actualment té un caràcter no fiscalitzador, ja que es segueix fonamentant en la voluntarietat i l'anonimat**, amb la qual cosa es dilueix la responsabilitat individual de cada ciutadà en el conjunt de la població en perjudici de l'esforç igualitari de tots els contribuents. En atenció a aquesta circumstància i per lluitar de forma efectiva contra a aquesta dilució de responsabilitat i poder establir un sistema efectiu d'incentius caldrà com a condició prèvia, **l'establiment de un model realment fiscalitzador, on existeixi un control des de la pre-recollida (com a fase prèvia a la gestió) que permeti identificar qui diposita els residus i què entrega exactament**. En aquest sentit, els models d'ordenances i altres documents anteriorment esmentats jugaran un paper clau. Sens dubte, la modificació al desembre de 2017 sobre la taxa metropolitana de tractament de residus constitueix un excel·lent precedent en el qual seguir treballant. En aquest mateix sentit, també resultarà clau, atendre a altres figures impositives, presents i futures, com la relativa a l'ús de les platges, per exemple, que puguin premiar o desincentivar determinats comportaments dels particulars o empreses vinculats amb la producció de residus.

Sense dubte, **per poder aglutinar de forma coherent i efectiva l'adopció de aquestes mesures estratègiques per lluitar contra el crònics dèficits d'execució de la normativa de residus resulta clau establir les bases per l'adopció d'un nou model de governança** en relació a la gestió dels residus municipal (eix 5 del Programa).

Malgrat **l'absència d'un concepte jurídic o normatiu**, en el marc del futur programa i per donar coherència al mateix, resulta necessari establir tant una definició genèrica, com i els trets bàsics del què s'entén per governança, atenent a criteris merament empírics i descriptius. Pel que fa al concepte mateix de governança, cal destacar que amb aquest terme es pretén abastar les **estructures i processos mitjançant** els quals els actors polítics (administracions públiques) i socials (ONG, empreses, associacions, en definitiva, la societat civil) porten a terme pràctiques d'intercanvi, coordinació i adopció de decisions en assumptes públics. En aquest sentit, s'ha advertit que la governança implica un concepte "post governamental" de governar, un pas més enllà del poder públic. Els trets diferencials d'aquest model son:

1. **supera l'exclusivitat** de les administracions públiques en la gestió dels assumptes públics. En aquest sentit, d'advertit que les poder públic ha deixat de tenir el monopoli dels coneixements i dels recursos econòmics i institucionals necessaris per governar, donada la

complexitat, velocitat dels canvis sobre els que actua. Aquesta concreta circumstància ha quedat palesa en analitzar la complexitat, el caràcter dinàmic i divers del marc normatiu.

2. reconeix la pluralitat d'actors socials amb possibilitats d'intervenir en la referida gestió. En aquest sentit la noció de governança és més ampla que govern ja que comporta implicar "actors externs".
3. i implica la interdependència entre els diferents actors implicats, de forma que **indueix a la cooperació i participació o en l'adopció de decisions públiques i en l'assumpció de responsabilitat** de caràcter col·lectiu o interès general. Cap actor arriba a monopolitzar el procés global d'adopció de decisions, si bé algú (pot ser l'administració pública) pot dominar el procés d'intercanvi concret.

En aquest model, el paper i les funcions de les Administracions públiques en general i de l'AMB en particular, a través del PMGRM, passa a ser també la de estimular, promoure, coordinar, agregar capacitat socials, conjugant-les intel·ligentment amb les pròpies. En aquest sentit, la governança s'ha configurat com "canvi en les forma d'actuacions més tradicionals" de les Administracions públiques, i que es caracteritza per revaloritzar les capacitats i mètodes d'inducció d'acords en lloc dels poders formals e instruments coercitius, i de l'exercici jeràrquic i unilateral de la regulació política (govern en la seva accepció tradicional). Així, dins aquest model o lògica, destaquen la rellevància dels les eines de soft law (guies, protocols d'actuació), creació de sistemes de incentius positius (bonificacions en taxes o altres impostos) o negatius (com ara, la regulació per la posada en disposició d'informació, on destaca, per exemple, l'assenyalament negatiu, naming shaming, d'aquells actors, públics o privats, que no assoleixen els objectius establerts amb la publicació de les dades de la seves actuacions).

En definitiva, dins aquest model, el rol protagonista de les Administracions passa a ser el de la "gestió de les xarxes d'actors individuals i col·lectius de diversa natura (pública i/o privada)" implicats en un determinat sector, com ara la gestió del residus municipals.

Cal precisar, no obstant, que la governança implica una forma de fer, una metodologia de l'actuació pública, que conviu alhora amb altres models, com el purament burocràtic. No els desplaça, encara que en certa mesura els modula o reequilibra. Per aquest motiu, resulta coherent que en el futur PMGRM convisquin pacíficament racionalitats o models d'actuacions diverses que pretén complementar-se entre si. No obstant, com justificarem immediatament, per tal d'afrontar els crònics dèficits d'execució de les normes i més en concret dels exigents objectius previstos en les noves directives europees vinculades amb l'economia circular, el PMGRM necessita posar especial èmfasis a aquest model i es per això que el configura

específicament com un dels seus eixos d'actuació. A més cal afegir, que aquest model resulta especialment idoni ja que resta rellevància als límits competencials de l'AMB per dotar-se d'instruments coercitius davant l'actuació dels actors públics (recordem que les competències de l'AMB l'àrea metropolitana pel que fa a la recollida de residus municipals només abasta la coordinació) o privats en l'àmbit específic de la gestió de residus. I permet explorar noves eines i donar més rellevància a altres existents que fins ara no se les ha considerat tan rellevants per la seva manca de força coercitiva.

Son diverses les avantatges d'aquest model de governança. Destaquem aquelles més rellevants pel present programa. Primer, aquest model en la mesura que contribueix a o fomenta la producció consensos entre els actors implicats, facilita superar les resistències i obstacles en la implementació de les mesures establertes, la qual cosa pot tenir la seva traducció en la menor dèficit d'execució de les mesures. Segon, "les estructures en xarxa" presenten en termes generals major capacitat per fomenta la innovació i la flexibilitat i capacitat adaptativa davant escenaris canviants, un aspecte clau en aquest sector durant la primera part de vigència del Programa, com hem explicat. La raó d'aquesta segona avantatge rau en el fet aquest model de governança facilita la creació i l'accés a una major varietat de fons d'informació, proporcionen major oportunitats d'aprenentatge, així com bases més flexibles i estables per a la coordinació.

Les línies claus d'actuació la governança son: (1) la millora en l'articulació de governs multinivell; (2) creació de xarxes d'actors (la responsabilitat ampliada del productor contribuirà a construir aquesta xarxa, actuació de l'AMB com a lobby local en la confecció de les normes estatals i autonòmiques que es dictaran en desenvolupament del paquet europeu vinculat a la economia circular, l'Agència de Residus de Catalunya en la mesura que es una entitat de la Generalitat opera preferentment en defensa dels interessos legítims autonòmics), (3) la transparència i la rendició de comptes (regulació mitjançant la informació).