

NOTA SOBRE LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON EL SIG

i.- Convenio suscrito con el SIG o SRAP¹

Los convenios suscritos por las administraciones con el SIG tienen por objeto regular los compromisos de las CCAA, del SIG y de las Entidades locales en materia de residuos de envases y envases usados. Al tratarse de residuos urbanos, las operaciones de recogida se realizan por las Administraciones locales, en virtud de la reserva exclusiva que les atribuye la legislación de régimen local.

En la práctica se suscribe un Convenio marco con la CCAA y los municipios deciden voluntariamente si se adhieren o no al mismo. En dichos convenio se fijan los sistemas de control y seguimiento de las actuaciones objeto del convenio, los criterios de compensación económica que recibirán los Entes locales, los flujos de información y las reglas para la promoción de la recogida selectiva.

Por otro lado, los Entes locales no adheridos pueden suscribir convenios directos con ECOEMBES. Existen otras CCAA donde el SIG firma un Convenio Marco Institucional (caso de Navarra, Baleares, Andalucía y Castilla León), siendo los Entes locales (municipios, mancomunidades) los que suscriban el convenio directamente con el SIG. El Convenio Marco Institucional simplemente fija o define flujos de información entre las partes implicadas y la promoción de la recogida selectiva.

En los Convenios suscritos con el SIG, las Entidades locales se comprometen a realizar la recogida selectiva de los residuos de envases y envases usados incluidos en el SIG y a su transporte hasta los centros de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los de reciclado o valorización. En los centros indicados, el SIG se hace cargo de todos los envases usados y residuos de envases, separados por materiales y los entrega a los gestores de residuos en condiciones adecuadas de separación de materiales (Especificidades Técnicas de Materiales Recuperados -ETMR-) para su recuperación, reutilización o

¹ La Ley de Residuos y Suelos Contaminados 22/2011 -LRSC- denomina a los Sistemas Integrados de Gestión -SIG- como Sistemas de Responsabilidad Ampliada del Productor -SRAP)

valorización. Para garantizar el correcto cumplimiento de las obligaciones de cada una de las partes, entendemos prudente que se revisen los mecanismos de control y seguimiento, así como la publicidad y transparencia de los mismos.

El SIG queda obligado a financiar la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero (sistema tradicional de recogida de basura) y el sistema de gestión selectivo en varias fracciones (que es más gravoso), incluyendo los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión en material móvil e infraestructuras. Esas aportaciones económicas se fijan detalladamente en los convenios, que describen diferentes conceptos que se deben abonar. Habida cuenta del tiempo transcurrido y de las nuevas circunstancias de los sujetos implicados en la gestión de residuos (los objetivos alcanzados, el coste real que para las Entidades locales tiene el actual sistema), entendemos razonable que se revisen los costes de referencia, los conceptos que se deben abonar y se apliquen nuevas fórmulas de compensación.

La duración de los convenios marco y de colaboración está condicionada a la vigencia de la autorización del SIG, quedando prorrogados (dichos convenios por regla general) por un plazo de seis meses, si se renueva la autorización del SIG. Por eso, entendemos razonable que se aprovechen estas prórrogas con objeto de disponer de más tiempo para la negociación de los nuevos convenios con el SIG.

PRINCIPIOS ESENCIALES

1.- La prevalencia del interés general que ha de plasmarse en el cumplimiento de los principios y objetivos a los que se aspiran los Planes Integrados de Gestión de Residuos de cada CCAA. La consecución de dichos objetivos de reciclado, valorización y prevención se han de marcar como determinantes en los nuevos convenios que se suscriban con el SIG. El Interés General debe concretarse en la arquitectura fijada relativa a los mecanismos de inspección, control y seguimiento. Las Administraciones públicas no pueden hacer dejación

de sus funciones de tutela permitiendo la fiscalización del sistema al propio operador del mismo o terceros por él designados, como en la actualidad puede estar ocurriendo.

2.- La adecuación del sistema y del convenio al **principio de responsabilidad ampliada del productor del producto**, que hace necesario que se avance hacia la disminución de residuos de envases, así como articular mecanismos de corrección adicionales a los actualmente existentes con objeto de ampliar la transparencia, eficacia ambiental y económica de las actividades de gestión de residuos. En aplicación del principio “quien contamina paga” la LRSC incluye un precepto – el artículo 11- relativo a la gestión de los residuos que recaerán sobre el productor de los mismos o sobre el productor del producto que con el uso se convierte en residuo. Concretamente, el apartado 3 del referido artículo establece que en la determinación de los costes de gestión de residuos domésticos y de los comerciales gestionados por las Entidades locales, deberá incluirse el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento, incluida la vigilancia y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos.

3.- El principio de **transparencia y de acceso a la documentación que garanticen la participación pública y ciudadana**, en los términos de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorporando las directivas 2003/4/ce y 2003/35/CE) así como el Convenio Aarhus el 25 de junio de 1998. Se debe partir del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados. Pues bien, en el proceso de aprobación del nuevo convenio y posteriormente a través de las Comisiones de Seguimiento de los convenios se debe garantizar la publicidad y el acceso a toda la documentación de las labores de seguimiento, fiscalización y toma de decisiones relativas a todas las actividades y

operaciones de gestión reflejadas en los convenios, cualquiera que sea la persona o entidad que las realice. En este sentido, se manifiesta el artículo 10 de la LRSC, al establecer que las Administraciones públicas garantizarán los derechos de acceso a la información y de participación en materia de residuos en los términos previstos en la Ley 27/2006.

Expuestos los antecedentes, de cara a la inminente renovación de los Convenios Marco con CCAA y Convenios de Colaboración con Entidades Locales, se formulan las siguientes

PROPUESTAS:

1ª Propuesta. Entendemos prioritario revisar las condiciones de la Autorización autonómica del SIG, ya que debe plasmar los principios de prevalencia del interés general, condicionándola a la consecución de los objetivos fijados por los Planes de Gestión de Residuos aprobados por las CCAA, así como el principio de responsabilidad ampliada del productor del producto, el de transparencia y participación pública.

Para tal fin, se propone a las Entidades locales (Diputaciones, Municipios o Mancomunidades) adheridas al sistema, así como a los servicios técnicos de las Consejerías competentes en materia de Sostenibilidad y Medio Ambiente, que constaten a través de la distinta información cruzada de la que disponen, el grado de cumplimiento por el SIG de cualquiera de las condiciones impuestas en la autorización y de los objetivos fijados por los Planes de Gestión de Residuos. Con objeto de facilitar la efectividad de la propuesta anterior, se aconseja hacer uso de la prórroga de un año o de seis meses prevista en la mayoría de los Convenios. Ese plazo será propicio para poder realizar una valoración conjunta entre la Administración autonómica y las Entidades locales, sobre los resultados de gestión del SIG y el alcance de la nueva responsabilidad ampliada del productor que introduce la LRSC.

2ª Propuesta. Como quiera que es probable que, según un análisis real de la situación actual de los envases ligeros en la mayoría de las CCAA, “no se cumplan todos los requisitos

legales de reciclado y valorización establecidos en los residuos de envases” y que resulta evidente que parte de los residuos de envases quedan fuera del SIG (cubo amarillo y azul), y que sus costes de gestión los asumen las Entidades locales, se hace necesario revisar dichos costes y gastos y, por tanto, las cantidades o aportaciones económicas que el SIG transfiere a las Entidades locales.

Para que esto sea efectivo y general para todos los Entes locales de una Comunidad Autónoma, entendemos que la Consejería competente debe pactar en los Convenios Marco unas bases comunes a todas la Entidades locales que sirvan de guía en la negociación de éstas con el SIG. Debe quedar claro que el SIG se obliga a financiar la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transferencia, transporte y tratamiento de los residuos urbanos y el sistema de gestión selectiva de los residuos de envases, según criterios reales y no sobre la base de criterios o valores de referencia impuestos por el SIG.

Por otro lado, en esa obligación de aportación a las Entidades locales se deben tener en cuenta los gastos de gestión de envases y residuos que quedan fuera del ámbito del sistema. Por ello, entendemos que se debe incluir en el Convenio Marco el compromiso de compensación a los Entes locales (Municipios y Mancomunidades) por los recursos públicos empleados en la recogida, transferencia, transporte y tratamiento de los envases no recogidos selectivamente en los contenedores amarillos y azules, o bolsas en la recogida puerta a puerta, (presentes en los contenedores de rechazo o como impropios en otros contenedores, o abandonados en montes, vías públicas, zonas verdes, etc). Por ello, se propone fijar una **Fórmula de Compensación** común a todos los Entes locales y que sea aplicada por la Comisión de Seguimiento anualmente. Esta fórmula de compensación podrá tener una parte fija (diferencial prefijado) y una parte variable que se determinará aplicando una cantidad dineraria por volumen de envases gestionados fuera del cubo amarillo y azul.

La parte fija siempre se aplicará, en todos los modelos de segregación, a los envases entrados en planta de selección, no a los envases entregados a los recicladores. Hay que evitar el agravio comparativo con modelos de selección no estándar autorizados, como el modelo húmedo-seco.

Para ello, la Comisión pediría la asistencia de los Entes locales (Municipios y Mancomunidades) que podrían determinar dicha cantidad a partir de la información facilitada por los adjudicatarios de los servicios públicos de limpieza. También se tendrá en cuenta la información facilitada por los recicladores sobre el nivel de impropios recibidos y de las plantas de selección de donde procedan.

3ª Propuesta. Tanto en los Convenios Marco como en los Convenios de Colaboración se establece que el SIG pondrá en marcha los mecanismos de comprobación necesarios para asegurar que todas las operaciones desarrolladas en el ámbito de los convenios se lleven a cabo de forma adecuada. Dichas estipulaciones dejan a la Comunidad Autónoma y los Entes locales relegadas a un papel muy secundario y abierta la puerta a soluciones dispares en temas trascendentes como (i) los elementos que sirven para calcular su aportación económica; (ii) la calidad de los materiales que llegan a las plantas de selección y los procedimientos para ello, así como los materiales que salen de las mismas.

4ª. Propuesta. Entendemos que todos los Convenios Marco en todas las CCAA deberían reflejar los mecanismos para la comprobación de las Especificidades Técnicas de Materiales Recuperados (ETMR); que las medidas y tareas de comprobación de la calidad de materiales debe realizarlas un tercero independiente designado por la Comisión de Seguimiento y costado por el SIG; que en caso de discrepancia entre la Planta de selección y la Planta recuperación o reciclador, el conflicto sea resuelto por la Comisión de Seguimiento.

5ª Propuesta. A los efectos de garantizar la trazabilidad de los residuos y el control eficaz de las operaciones objeto de los convenios, proponemos que todos los recicladores autorizados y que operen en una Comunidad Autónoma estén obligados a informar periódicamente del nivel de impropios recibidos así como de las Plantas de Selección de procedencia. Según información facilitada por recuperadores, se estima que el 30 % del producto recibido son materiales “impropios” siendo difícil su reciclado o valorización, dicho producto de rechazo va directamente a vertederos o a incineradoras, siendo muy

difícil que la Administración ambiental controle y fiscalice su destino final si no dispone de información veraz.

6ª Propuesta. Proponemos que en los Convenios se establezcan los Mecanismos de Control y Seguimiento mucho más rigurosos con los actualmente existentes: (i) verificación de todas las operaciones desarrolladas en el ámbito del presente Convenio; (ii) verificación de la coherencia de los flujos de materiales en los puntos críticos del Sistema: puesta en el mercado, generación, recogida selectiva, selección, recuperación, reciclado y tratamiento finalista en función de, entre otros aspectos, la composición de los flujos, la relación entre los flujos de selección de envases ligeros y la recuperación de materiales de la fracción resto, la tecnología y sistemas empleados y los rendimientos previsibles por cada tipo de material.

En este sentido, entendemos que son las Administraciones locales (Diputaciones, Entes locales, Mancomunidades de servicios) o la Comisión de Seguimiento, quienes deben realizar, por sí o por medio de un auditor independiente designado al efecto -y costeado por el SIG-, las labores de verificación y la comprobación del desarrollo de las distintas actividades, debiéndose verificar los flujos de entrada y salida de las plantas de selección de envase ligeros y articular las medidas específicas para comprobar la coherencia de flujos. No es lógico que el responsable de los residuos realice el seguimiento efectivo de las operaciones desarrolladas, pues ello puede propiciar un comportamiento fraudulento o poco transparente.

Proponemos también que, de detectarse alguna incidencia y de no llegarse a un acuerdo entre Entidad local y SIG, esta sea resuelta por la Comisión de Seguimiento.

7ª Propuesta. A los efectos de garantizar la máxima transparencia y publicidad, proponemos que las adjudicaciones de materiales a las Plantas de reciclaje se realicen en procesos públicos que garanticen la libre concurrencia en igual de condiciones para todos los recicladores, que su preparación y adjudicación sea supervisada por la Administración o por la Comisión de Seguimiento. Que los criterios de adjudicación los fije la Administración

tutelante, de tal manera que no responda a criterios de zonificación impuestos por el SIG agrupando plantas de selección dispares a su conveniencia.

8ª Propuesta. Se propone modificar algunos aspectos relativos a la **Comisión de Seguimiento**. Proponemos que la Comisión de Seguimiento esté presidida permanentemente por el representante de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente (Consejero o en quien éste delegue), correspondiendo la secretaría a la Dirección General correspondiente. Es necesario que en todos los Convenios se refuerce la posición de las Administraciones locales, de tal manera que no se dejen las decisiones condicionadas al criterio del SIG.

Entendemos que, en caso de conflicto entre miembros de la Comisión de Seguimiento, se debe suprimir el sometimiento a arbitraje u opinión de un tercero experto para ser tenida en cuenta para la resolución. Entendemos que este trato igualitario es contrario a Derecho, ya que existe una Administración tutelante que debe garantizar y exigir a los operadores el cumplimiento de las obligaciones que la Ley les impone, siendo esta una relación de subordinación y no de igualdad. Deben fijarse unas reglas claras de funcionamiento para la Comisión de Seguimiento, que permita fácilmente la adopción de acuerdos vinculantes para las partes, prevaleciendo el interés general y público por encima del interés particular. Por eso, de persistir alguna discrepancia entre los miembros de la Comisión referente a algún incumplimiento grave, esta se resolverá según el criterio de la mayoría que será siempre el de la Administración pública.

También entendemos necesario que se articulen mecanismos de transparencia y de acceso a la documentación que garantice la participación pública y ciudadana.

9ª Propuesta. Se propone incorporar en los Convenios Marco y de Colaboración como causa específica de resolución parcial y anticipada del Convenio, el incumplimiento de los objetivos de gestión de envases fijados en los Planes de Gestión de Residuos vigentes o que se vayan a aprobar. La valoración del cumplimiento de los objetivos de gestión se reservará a la Administración pública que los fijara.

10ª Propuesta. Se propone incorporar una nueva Estipulación relativa a la modificación del convenio, tendente a la implantación obligatoria de un SDDR para envases ligeros de bebidas en caso de preverlo la legislación autonómica **por incumplimiento de los objetivos** de reciclaje o **por tratarse de difícil valorización**. No en vano, son envases que por su uso se exponen más a ser abandonados y a quedar fuera del ámbito del SIG, lo que determina la difícil valorización de los mismos.

Entendemos que la implantación obligatoria del SDDR por las CCAA es viable y respeta el reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma siempre que estemos en los supuestos que al efecto prevé la legislación básica estatal: supuestos de difícil valorización o incumplimiento de los objetivos de reciclaje, sobre la base del artículo 31.2.d) LRSC (modificado por Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de Medida Urgentes en materia de Medio Ambiente). Una norma legal de la Comunidad Autónoma en ese sentido sería una norma de desarrollo de especial calidad que mejoraría y desarrollaría la legislación básica estatal, participando de una doble vertiente de norma de desarrollo y de norma adicional de protección. Norma adicional de protección que vendría avalada por las afirmaciones del Dictamen del Consejo de Estado de 17 de febrero de 2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, que califica el SDDR como un régimen de gestión de residuos que supone *“la aplicación de normas (responsabilidad de instauración obligatoria de depósito y retorno a productores de productos de determinado sector económico) que son normalmente mucho más duras”*.

La mejora en el nivel de protección no consiste sólo en el carácter más gravoso de las obligaciones, sino sobre todo en la mayor eficiencia del sistema, como ha reconocido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 14 de diciembre de 2004, (Asunto C-309/02, *Comisión contra República Federal de Alemania*) afirma que *“un sistema de depósito y retorno puede incrementar el porcentaje de envases retornados y, al mismo tiempo, dar lugar a una clasificación más selectiva de los residuos de envases. Además, puede ayudar a impedir que se genere basura, pues da a los consumidores un incentivo para devolver los envases vacíos”*. En igual sentido la Memoria del Anteproyecto

de LRSC de 2011 al afirmar que *“la eficiencia en la recuperación del Sistema Integrado de Gestión (SIG) es menor que la del SDDR, cuyos índices de recuperación se sitúan en un 84% en Suecia, un 95% en Finlandia o un 98% en Alemania. Es por ello que en este Anteproyecto de Ley se impulsa la implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) para los residuos de envases de mayor consumo de forma que se aumente la eficacia y eficiencia de las alternativas de gestión de residuos de envases en sus objetivos de optimizar los niveles y resultados de tal gestión...”*.

Madrid, a 11 de abril de 2013.