



## ***INFORME INTERNO***

# **LA GESTIÓN DE RESIDUOS ANÁLISIS DE LA NUEVA REGULACIÓN Y NUEVOS SISTEMAS DE GESTIÓN**

1.- LA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS	3
2.- SITUACIÓN DEL RECICLAJE EN ESPAÑA Y EN LA UE	11
3.- LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN	13
4.-EL SISTEMA DE DEPÓSITO, DEVOLUCIÓN Y RETORNO	17
5.- CONCLUSIONES. LA POSTURA DE UCE	29





## LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

Aprobada por el Congreso el 14 de julio de 2011

(Pendiente de publicación en BOE)

El texto íntegro puede consultarse en el Boletín Oficial de las Cortes Generales: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A\\_114-13.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_114-13.PDF)

### INTRODUCCIÓN

El incesante aumento de los residuos, las dificultades para gestionarlos y la complejidad de alcanzar la sostenibilidad en nuestro modelo económico son algunos de los elementos que impulsaron la sustitución del régimen jurídico de residuos y la promulgación de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan regulaciones anteriores integrándolas en una única norma: la «Directiva marco de residuos».

Esta nueva Directiva establece el marco jurídico de la Unión Europea para la gestión de los residuos, proporciona los instrumentos que permiten disociar la relación existente entre crecimiento económico y producción de residuos. Como novedad incorpora el principio de jerarquía en la producción y gestión de residuos que ha de centrarse en la prevención (medidas adoptadas antes de que un producto se convierta en residuo), la preparación para la reutilización, el reciclaje u otras formas de valorización, incluida la valorización energética, y aspira a transformar la Unión Europea en una «sociedad del reciclado».



La transposición de esta Directiva en nuestro ordenamiento jurídico interno se lleva a cabo a través de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados, aprobado el día 14 de julio de 2011 por el Congreso de los Diputados, que sustituye a la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que estableció en su día la primera regulación con carácter general de los residuos en el ordenamiento español.

La nueva Ley promueve la implantación de medidas de prevención, la reutilización y el reciclado de los residuos y, conforme a lo que establece la Directiva marco, permite calificar como operación de valorización la incineración de residuos domésticos mezclados solo cuando ésta se produce con un determinado nivel de eficiencia energética.

## **ÁMBITO DE APLICACIÓN**

El objeto de la Ley es establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, así como la previsión de medidas para prevenir su generación (la prevención) y para evitar o reducir los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión. Además, esta Ley tiene también por objeto regular el régimen jurídico de los suelos contaminados. Y, finalmente, se delimita el ámbito de aplicación de la Ley con una serie de exclusiones expresamente mencionadas: emisiones a la atmósfera, escombros cuando son materiales naturales excavados durante la construcción, residuos radiactivos, explosivos, etc. materias que cuentan con regulaciones específicas.

La Ley incluye un artículo de definiciones entre las que se recogen conceptos clave como el de «residuo», «reutilización», «reciclado», «valorización» y «eliminación». Asimismo, también se introducen las definiciones de «residuo doméstico», «comercial» e «industrial», con el fin de clarificar las competencias de gestión para los distintos tipos de residuos. Se incorporan las definiciones de la Directiva de los términos «negociante» y



«agente» como gestores de residuos, que se diferencian en que el negociante actúa por cuenta propia mientras que el agente actúa por cuenta de terceros.

Siguiendo las pautas de la Directiva marco de Residuos, se introducen artículos específicos dedicados a los conceptos de «subproducto» (sustancia u objeto secundario, resultante de un proceso de producción de otro producto distinto, al que sin embargo se le va a dar un uso posterior como producto) y de «fin de la condición de residuo» (por ejemplo cuando se reutiliza), y se establecen las condiciones que debe cumplir un residuo para considerarse un subproducto o para perder su condición de residuo.

## PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS

La ley parte de los principios básicos en materia de residuos: la protección de la salud humana y del medio ambiente. Como novedad procedente de la nueva Directiva, se formula una nueva *jerarquía de residuos* que establece el siguiente orden de prioridad en las actuaciones en la política de residuos:

1. *Prevención (en la generación de residuos),*
2. *preparación para la reutilización,*
3. *reciclado,*
4. *otros tipos de valorización (incluida la energética),*
5. *por último, la eliminación de los residuos.*

Asimismo, en aplicación del principio de **«quien contamina paga»**, se incluye un artículo relativo a los costes de 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, en los casos en que así se establezca en aplicación de las normas de responsabilidad ampliada del productor del producto.

## COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Dado que son varias las administraciones públicas que intervienen en la gestión de los residuos, resulta necesario un artículo que defina las competencias administrativas de cada una de ellas. Se clarifica la distribución



competencial existente en la anterior Ley, especialmente en lo relativo a las Entidades Locales que podrán establecer a través de sus ordenanzas las condiciones para la entrega de los residuos cuya gestión hayan asumido.

Con el objetivo de configurar un foro de autoridades administrativas competentes en esta materia, se incluye la creación de una Comisión de coordinación en materia de residuos como órgano de cooperación técnica y colaboración entre las distintas administraciones, integrada por representantes de la Administración General del Estado (de los departamentos ministeriales con competencias en esta materia), de las Comunidades y Ciudades autónomas y de las Entidades Locales. Esta Comisión podrá crear grupos de trabajo especializados en los que participarán expertos en la materia de que se trate, del sector público o privado.

## **INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS**

Se regulan, en el Título II, siguiendo las líneas marcadas por la Directiva marco. Así, se recogen como instrumentos de planificación los programas de prevención de residuos y los planes y programas de gestión de residuos. Asimismo se regulan determinadas medidas e instrumentos económicos.

La planificación de la gestión de los residuos es otro instrumento esencial de la política de residuos. Por ello esta Ley desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómico y local: el *Plan Nacional Marco de Gestión de Residuos* define la estrategia general de gestión de residuos y los objetivos mínimos; las Comunidades Autónomas elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos, y se posibilita a las Entidades Locales para que realicen, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos.

Dada la importancia que se atribuye a la prevención en la generación de residuos, la Directiva incluye un instrumento específico: los programas de prevención de residuos que establecen las medidas y objetivos de prevención. Estos programas podrán estar integrados en los planes y programas de gestión



de residuos, en otros programas de política ambiental o se establecerán como programas separados.

Con el fin de que la Comunidad Europea sea autosuficiente en la eliminación de los residuos y en la valorización de residuos domésticos mezclados, el Plan Nacional marco de gestión de residuos evaluará, teniendo en cuenta las instalaciones existentes, la necesidad de nuevas instalaciones de este tipo que faciliten que los tratamientos se realicen en condiciones adecuadas y próximas a los lugares de generación de los residuos.

Se establece también la posibilidad de acudir a medidas económicas, fiscales y financieras que favorezcan la recogida separada, el reciclado y la mejora de la gestión de los residuos. Sin embargo el texto no hace una previsión del impacto que estas medidas pueden tener en el consumo:

*Artículo 16. Medidas e instrumentos económicos.*

*1. Las autoridades competentes podrán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Con estas finalidades podrán establecerse cánones aplicables al vertido y a la incineración de residuos domésticos.*

*2. Las autoridades competentes podrán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, así como para impulsar y fortalecer los mercados del reciclado.*

*3. Respecto a los residuos susceptibles de ser reciclados, las administraciones públicas podrán articular con carácter temporal, mecanismos que prioricen su reciclado dentro de la Unión Europea, cuando esté justificado por razones medioambientales.*



Por otra parte, se prevé que las administraciones públicas promuevan en el marco de la contratación pública los productos reutilizables, reciclables y los procedentes de residuos.

## LA GESTIÓN DE RESIDUOS

El Título III de la Ley, titulado la «Producción, posesión y gestión de los residuos», desarrolla las obligaciones de los productores y gestores de residuos. Según la exposición de motivos, el objetivo es lograr una mayor claridad y sistematización de las obligaciones de los sujetos que intervienen en la cadena de producción y gestión de residuos, simplificando, además, las cargas administrativas sobre los operadores.

En el capítulo primero se recogen las obligaciones de los productores u otros poseedores iniciales de residuos relativas a la gestión de sus residuos así como las relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de sus residuos. El productor o el poseedor inicial del residuo debe asegurar el tratamiento adecuado de sus residuos, para lo cual se establecen distintas opciones (que se efectúe el tratamiento por sí mismo o que se entregue a un tercero, público o privado). También se establece el alcance de la responsabilidad de los productores y poseedores iniciales de los residuos y las obligaciones relativas a la entrega de los residuos domésticos y de los residuos comerciales.

El capítulo segundo regula las obligaciones generales de los gestores de residuos en relación con los requisitos de almacenamiento y de suscripción de seguros o fianzas y las obligaciones específicas de los gestores de residuos en función de su actividad. Se establecen los objetivos y medidas en la gestión de los residuos. Éstos estarán destinados a fomentar la preparación para la reutilización y el reciclado fijándose objetivos concretos para la implantación de recogida separada por materiales. Se establecen también objetivos específicos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos domésticos, y de



preparación para la reutilización, reciclado y valorización para residuos de construcción y demolición.

Una sección específica hace referencia expresa a los biorresiduos y posibilita que los planes y programas incluyan medidas para impulsar su recogida separada para destinarlos al tratamiento biológico y obtener enmiendas orgánicas de calidad.

## **REGISTRO E INFORMACIÓN SOBRE RESIDUOS**

Con el objetivo de aumentar la transparencia en la gestión de los residuos y posibilitar su trazabilidad, el Registro de producción y gestión de residuos incorpora la información procedente de los registros de las Comunidades Autónomas.

Para facilitar las funciones de vigilancia e inspección que esta Ley atribuye a las administraciones públicas, se establece, para las entidades o empresas registradas, la obligación de llevar un archivo cronológico en el que se anotará la información relativa a las operaciones de producción y gestión de residuos facilitando la trazabilidad de los residuos desde su producción hasta su tratamiento final.

## **VIGILANCIA, INSPECCIÓN Y CONTROL, Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR**

En este punto cabe destacar que se ha extendido la potestad sancionadora a las Entidades Locales y, con el fin de reforzar el carácter preventivo de la Ley, se ha incluido la posibilidad de que el órgano competente pueda adoptar medidas provisionales imprescindibles antes del inicio del procedimiento, en casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados.

## **UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL**

En cuanto a la parte final de la Ley, la disposición adicional primera declara de utilidad pública e interés social, a efectos de la legislación de



expropiación forzosa, el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos.

## **BOLSAS DE PLÁSTICO**

La disposición final segunda establece un calendario para la sustitución gradual de las bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable;

- a) antes de 2013 sustitución del 60% de las bolsas;*
- b) antes de 2015 sustitución del 70% de las bolsas;*
- c) antes de 2016 sustitución del 80% de las bolsas;*
- d) en 2018 sustitución de la totalidad de estas bolsas, con excepción de las que se usen para contener pescados, carnes u otros alimentos perecederos, para las que se establece una moratoria que será revisada a la vista de las alternativas disponibles.*



## **SITUACIÓN DEL RECICLAJE EN ESPAÑA Y EN LA UE**

### **ALGUNOS DATOS**

Según el último informe Eurostat con datos de 2009:

- ♦ España destina un 52% de sus residuos a vertederos, a diferencia de Alemania que no llega a un 5%, la media en la UE de los 27 es de un 41%.
- ♦ En cuanto al reciclado, el porcentaje en España ronda el 15%, mientras que en Alemania llega al 48%, la media europea es de un 24%.
- ♦ Los niveles de incineración de residuos en España son de un 10%, en Alemania de un 35%, y la media de la UE 27 un 20%.

Por tanto, en España, el vertido es el sistema de tratamiento más extendido, frente a otras opciones más sostenibles. Alemania puede considerarse un país modelo en cuanto a gestión de residuos, ya que recicla un 48% y muestra niveles de vertedero muy reducidos.

La Comisión Europea destaca la mejoría de las cifras de reciclaje, pero advierte de la necesidad de mayores esfuerzos. Es el caso de España: en 2009 redujo un 5% la cantidad de residuos que manda a vertederos, pero este método continúa siendo el mayoritario, un 52% de los residuos acaban en un vertedero (la media europea es del 38%). El reciclaje también mejoró y se situó en un 15%, pero sigue por debajo de la media europea (24%). Sin embargo, España registra buenas cifras en la reutilización de residuos orgánicos mediante compostaje: un 24% frente al 18% de la media europea, superado solo por Austria (40%), Italia (32%) y Holanda (28%).



## OTROS MODOS DE VALORIZACIÓN ENERGÉTICA

La valorización es el complemento de reciclaje para evitar el vertido. Es otro tipo de tratamiento térmico que se realiza a los plásticos muy degradados, es una variante de incineración y en el proceso de recuperación energética se resuelven dos problemas: la eliminación de residuos y la reducción de consumo de energías no renovables.

En la reutilización de residuos hay que destacar que para ciertos materiales como el vidrio esta forma de gestión es recomendable en términos ecológicos, pero si los envases tienen que transportarse a una distancia superior a 200 km, el coste ecológico de la reutilización alcanza y supera al del reciclado. Tradicionalmente, el sector de las bebidas y los alimentos líquidos ha sido el que mayor proporción de reutilización de los envases ha desarrollado. Sin embargo, este sistema ha empezado a desaparecer debido a los nuevos hábitos de consumo y a la implantación de nuevos sistemas de distribución.

Los residuos sólidos urbanos están compuestos de los siguientes materiales:

- ◆ Vidrio. Son los envases de cristal, frascos, botellas, etc. Suponen el 3% del total de residuos.
- ◆ Papel y cartón. Periódicos, revistas, embalajes de cartón, envases de papel, cartón, etc. Suponen el 13% del total de residuos.
- ◆ Restos orgánicos. Son los restos de comida, de jardinería, etc. Suponen el 60% del total de los residuos urbanos.
- ◆ Plásticos. En forma de envases y elementos de otra naturaleza, representan un 10% del total.
- ◆ Metales. Latas, restos de herramientas, utensilios de cocina, mobiliario etc. Constituyen el 3% del total.
- ◆ Escombros, Textiles y Madera suponen en conjunto el 11% del total de residuos.



## LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN (SIG)

Alguna de las posibilidades que contempla la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados “cuestiona” la validez de parte del actual sistema de gestión de residuos; nos referimos a la posible implantación del SDDR (Sistema de Depósito, Devolución y Retorno) y su “enfrentamiento” al SIG, fundamentalmente en las funciones que vienen desarrollando ECOEMBES y ECOVIDRIO.

### ECOVIDRIO

Ecovidrio, según sus propias palabras, nació para dar una solución eficaz y económica a todos los empresarios que envasan sus productos mayoritariamente en vidrio: es el único sistema integrado de gestión especializado en vidrio, lo que le permite reducir costes y dar un mejor servicio a todas las empresas, grandes o pequeñas.

### DATOS TOTALES DE RECICLADO DE VÍDRIO EN ESPAÑA. OFRECIDOS POR ECOVIDRIO

Vidrio recogido (TONELADAS)				
Año	Vidrio contenedores (1)	Vidrio plantas de selección (2)	Total (3)	Kg/Hab (4)
2010	709.996	2.240	712.236	15,10
2009	712.662	38.919	751.581	15,25

(1) Se refiere al vidrio recogido en contenedores ubicados en la vía pública cuya aportación proviene del ciudadano y del sector HORECA.

(2) Se refiere al vidrio seleccionado de la recogida de residuos en masa o de residuos de envases ligeros.



(3) Dato que se refiere al vidrio de origen doméstico o municipal que procede del contenedor tipo iglú y de plantas de selección.

(4) Se refiere al vidrio de origen doméstico o municipal que procede del contenedor tipo iglú dividido entre ciudadanos.

### Histórico de vidrio recogido y reciclado

Evolución del reciclado de vidrio recogido en contenedores ubicados en la vía pública.

Año	Vidrio contenedor	Kg/Hab
2008	716.203.655	15,52
2007	657.329.716	14,54
2006	576.967.644	12,90
2005	513.301.531	11,64
2004	468.511.925	10,64
2003	435.318.219	9,98
2002	397.930.313	9,23
2001	358.005.234	8,68

### ECOEMBES

Ecoembalajes España, S.A. (Ecoembes) es una sociedad anónima sin ánimo de lucro, cuyo objeto social es el diseño y organización de un Sistema Integrado de Gestión (SIG), encaminado a la recogida selectiva y recuperación de residuos de envases para su posterior tratamiento, reciclado y valorización.

Desde su nacimiento, en 1996, hasta la actualidad, más de 12.100 compañías se han adherido al SIG. Su accionariado está compuesto por 57 empresas y asociaciones de empresas que integran a todos los sectores que participan en la gestión de envases, desde fabricantes y envasadores a distribuidores, fabricantes de materias primas y recicladores.

Los datos de reciclaje aportados por Ecoembes arrojan unas tasas de reciclado que alcanza el 66% de todos los envases gestionados por la entidad. En términos absolutos, el Sistema Integrado de Gestión (SIG) de Ecoembes, dedicado a la recuperación y reciclaje de los envases ligeros (envases de plástico, latas y *briks*) y envases de cartón y papel, ha conseguido reciclar



1.214.727 toneladas de envases durante 2010. Ecoembes afirma que con estos datos se ratifica la eficiencia del SIG, que supera con creces los objetivos fijados por la Comisión Europea en más de 11 puntos (66% frente a 55%).

Por tipos de materiales, la entidad asegura que se recicló el 45,3% de los envases de plástico (323.030,5 toneladas), el 83% de los envases de cartón y papel (646.186 toneladas), y el 71,5% de metales (240.710 toneladas), cumpliendo, con los objetivos fijados por la Comisión Europea: 60% para el papel y cartón, 22,5% para el plástico y 50% para los metales.

Con respecto a la accesibilidad que tiene el ciudadano a los contenedores amarillos y azules, Ecoembes asegura que más del 98% de los ciudadanos ya tienen acceso a los mismos. Así, la recogida selectiva está implantada en todos los municipios de más de 50.000 habitantes. En cuanto a la implantación de la recogida selectiva en núcleos de pequeño tamaño y en áreas dispersas con baja densidad de población, Ecoembes está participando en el proyecto LIFE, que pone a disposición de los municipios y comunidades autónomas una herramienta para determinar, desde un punto de vista ambiental, hasta dónde se debe extender la recogida selectiva o si, por el contrario, en estas zonas es más adecuado establecer otras vías de recuperación de envases.

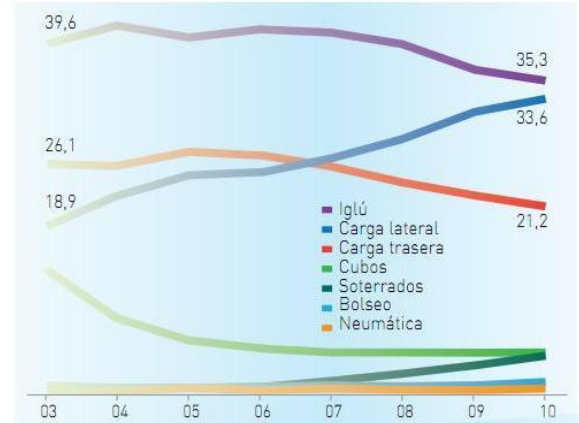
Ecoembes presenta diferentes vías de recogida de envases ligeros dependiendo de la geografía y la densidad de población de los municipios. Según los datos que aporta Ecoembes, los contenedores de carga lateral son los más habituales entre los municipios de más de 50.000 habitantes y son los que han experimentado un mayor crecimiento desde 2003 hasta la actualidad.



Sistemas de recogida de envases ligeros en municipios de más de 50.000 habitantes



Evolución de los sistemas de recogida de envases ligeros 2003-2010. En porcentaje



Según los datos del último informe anual de Ecoembes, la aportación neta en kilos por habitante al año casi se ha duplicado desde 2005, aunque se observa que durante los últimos 3 años la variación apenas llega a un punto porcentual.

Aportación neta envases ligeros (Kg/hab. año)





## EL SISTEMA DE DEPÓSITO, DEVOLUCIÓN Y RETORNO (SDDR)

El SDDR es uno de los aspectos de la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados que nos interesa analizar con especial atención por sus repercusiones directas en los consumidores.

La implantación del SDDR está defendida por **Retorna** que, según su propia descripción, es una asociación sin ánimo de lucro cuyo objetivo es promover un modelo sostenible de producción y consumo, impulsando la recuperación y reciclaje máximos mediante una gestión responsable de los residuos a través de un Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) de envases de bebidas.

Su objetivo, en una primera fase, es avanzar hacia una gestión correcta y eficiente de los residuos de envases. Para ello, definen los siguientes objetivos generales:

1. Contribuir a desarrollar políticas de “Residuo cero”.
2. Influir en la aplicación decidida de políticas, medidas e instrumentos que favorezcan la prevención, la reutilización y el reciclaje de los residuos.
3. Contribuir a que el vertido de residuos sea realmente una opción marginal y la incineración de residuos una opción inviable o descartada.

Y los siguientes **objetivos específicos**:

1. Contribuir a la creación e implementación, a nivel estatal, de un Sistema de Depósito Devolución y Retorno (SDDR) de envases, que permita recuperar y reciclar al máximo los materiales de envases cumpliendo y superando los índices legalmente establecidos.



2. Abrir el debate a todos los agentes sociales y económicos sobre la necesidad del cambio de normativa y modelo de gestión de los residuos de envases.
3. Promover proyectos y acciones de I+D vinculados a la investigación y fomento del uso de materiales reciclados, a los impactos ambientales del consumo actual y a los factores para y hacia un consumo responsable.
4. Difundir los beneficios ambientales, sociales y económicos de la prevención, reutilización y reciclaje de los residuos y especialmente de los residuos de envases y los SDDR.

Retorna **está compuesto** por:

**Sector industrial de la recuperación:**

[Gremi de la Recuperació de Catalunya](#)

**Agentes sociales:**

[Comisiones Obreras](#), [Confederación de Consumidores y Usuarios](#)

**ONG:**

[Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria](#)

[Amigos de la Tierra](#)

[Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius](#)

[Deutsche Umwelthilfe E.v.](#) (Ayuda Ambiental Alemana)

[Ecologistas en Acción](#)

[Federació Ecologistes de Catalunya](#)

[Forest Stewardship Council](#) (FSC España)

[Fundació Catalana per a la Prevenció de Residus i el Consum Responsable](#)

[Fundación Global Nature](#)

[Greenpeace](#)

[REAS](#)

[Verdegaia](#)

[Vertidos Cero](#)



Según los datos de Retorna, cada persona genera al día más de un kilo y medio de residuos. En un año genera 582 kg., de los cuales solo se recicla el 25%. En este gran volumen de residuos, un parte importante lo constituyen los envases de un solo uso.

En opinión de Retorna, una tendencia masiva al envasado de productos que antes se vendían a granel; la sustitución de envases reutilizables para envases de un solo uso; y un aumento del consumo de agua, refrescos, zumos y cerveza envasados en botellas o latas, son algunos causantes del incremento de residuos.

Retorna denuncia que los sistemas actuales de gestión de residuos no son capaces de recuperar y reciclar esta creciente cantidad de residuos. Actualmente el consumo de plásticos y metales para la fabricación de envases es de más del doble que hace veinte años, lo que nos haría cada vez más dependientes de las importaciones de materias primas de otros países, provocando mayor gasto económico y perjuicio al medio ambiente.

Para Retorna el sistema actual ha tocado techo, pues su porcentaje de recuperación es muy bajo: siempre por debajo del 30-35%, sin que ningún país ni región supere el 50% de recuperación con este método.

Retorna realiza el análisis de las cifras facilitadas por Ecoembes: en el año 2008 se registraron 1.110.972 toneladas de envases ligeros dentro del SIG y se recuperaron 535.733, lo que supone un 48% de recuperación sobre el total de envases adheridos al sistema. Y esta cantidad registrada supone solo el 4,22% de los residuos urbanos, muy lejos del 10-15% de residuos de envases ligeros que se producen. Habría una enorme burbuja de envases ligeros que no se están gestionando para su reciclaje; lo que se acaba reciclando es menos de la quinta parte de lo producido.

Frente a la situación actual, y una vez analizados los sistemas implantados en otros países y regiones, **Retorna propone el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR)**. Estos sistemas, complementarios a



los SIG actuales, funcionan en otros países con gran éxito e índices de recuperación de hasta el 98,5%, según datos de Retorna.

Por otra parte, queremos señalar que, según un artículo de *El País*, del 16 de julio de 2011, la fundación Retorna contaría con financiación de Tomra, una de las empresas que fabrican las máquinas para la recogida de envases.

## QUÉ ES Y CÓMO FUNCIONA EL SDDR

El SDDR es un sistema de gestión de residuos, de envases en este caso, que asocia un valor a cada envase para que éste sea devuelto por el consumidor para su reciclaje. Es un sistema paralelo a los SIG (Sistemas Integrados de Gestión) y solo destinado a los envases de bebidas. Los sistemas integrados de gestión que funcionan actualmente deberán seguir existiendo para multitud de envases que no están incluidos en el SDDR (latas de conservas, envases de productos lácteos, licores y vinos, bandejas de plásticos....).

El sistema funciona de este modo: los productores (embotelladores, importadores o distribuidores) pagan el depósito al operador del sistema por cada envase que ponen en el mercado. Los comercios compran los productos, y sus envases, a los productores. Pagan el precio del producto más el depósito por cada envase. También cobran a los consumidores por el envase a la hora de la compra, y devuelven su importe cuando éstos lo devuelven.

Según este esquema, los consumidores compran el producto envasado y pagan el depósito por cada envase al comercio. Cuando han consumido el producto, si entregan el envase vacío en cualquier comercio, se les devuelve íntegramente el depósito pagado. Si el consumidor no devuelve el envase, la cantidad queda en el circuito y ayuda a financiar el sistema. El operador del sistema reembolsa a los comercios lo que han pagado a los consumidores. El operador es quien realiza la compensación entre los agentes que intervienen en ciclo. Además se encarga de gestionar la logística de los envases, la



correcta recuperación de los materiales y controlar el flujo económico entre los diferentes agentes que intervienen.

La Administración Pública se encarga de controlar la transparencia de las estadísticas y datos de la gestión del operador y audita las cuentas de todo el sistema. De esta forma, en teoría, se maximiza la eficacia –recogida de casi el 100% de los envases- y la eficiencia del sistema.

## **RESPONSABLES DE SDDR Y FABRICANTES DE MÁQUINAS RVM**

Los responsables del SDDR en Noruega son NORSK RESIRK, S.A. y los fabricantes de las máquinas RVM son TOMRA SYSTEMS ASA. Estos últimos tiene seden en España (Tomra Spain), radicada en A Coruña. Otras compañías que representan a TOMRA GROUP en España son TITECH Visionsort España, S.L. ([www.titech.com](http://www.titech.com)), ubicada en Girona, e Internaco, localizada también en A Coruña ([www.internaco.com](http://www.internaco.com)).

### TITECH

Es el pionero en la automatización de la clasificación de residuos y es conocido como el líder mundial en este campo. Establecida en 1993, TITECH desarrolló el primer sensor DE NIR (infrarrojos cercanos) del mundo para aplicaciones de clasificación de residuos. Con un fuerte enfoque en I+D (Investigación y Desarrollo), TITECH continúa encabezando el desarrollo de este mercado ofreciendo tecnología de vanguardia para la clasificación de reciclables.

### INTERNACO

En 1969 Manuel Concheiro García accede a la distribución en exclusiva a nivel nacional de Husqvarna, fabricante líder mundial en el sector forestal y de jardinería. Recientemente, Internaco S.A. ha ido diversificando su actividad hacia nuevas líneas de negocio con la incorporación de marcas exclusivas, como las líderes europeas de compactación y reciclaje: Tomra, Orwak y Runi y la marca alemana de hidrolimpiadoras profesionales Kraenzle.



## ¿VUELTA AL ENVASE RETORNABLE?

Volver al procedimiento de cobrar por los envases de líquidos para que el consumidor recupere el importe cuando los devuelva vacíos puede parecer, en principio, una medida positiva que podría mejorar los niveles de reutilización y reciclaje, sobre todo si se amplía más allá del vidrio y se lleva a los *bricks*, las latas y las botellas de PET (sobre todo para agua mineral). Por el momento solo está contemplado que se incluyan los envases de bebidas. La propuesta está incluida en la nueva Ley de Residuos. Sin embargo, las dudas sobre cómo se materializará este sistema generan preocupación, al igual que el procedimiento para llevarlo a cabo.

Algunas otras organizaciones de consumidores han dado su opinión sobre este tema. FACUA cree que el nuevo sistema ha de convivir con la selección de residuos para su reciclaje y pide que se regule claramente la tasa para el consumidor, que deberá recibir el importe íntegro tras la devolución del envase. CECU se ha integrado en la asociación Retorna y apoya activamente la propuesta.

## AUDITORÍAS EXTERNAS

Dos consultoras Sismega y Quor han realizado auditorías sobre el SDDR, veamos qué conclusiones aportan:

### SISMEGA:

Según Sismega, la implantación del SDDR afectaría solo al 9% del total de los envases que gestionan Ecoembes y Ecovidrio en sus SIG. Según esta consultoría la aportación del SDDR sería de apenas 71.150 toneladas adicionales sobre un total de 2 millones, en un escenario en que se retornara el 90% de estos envases. De hecho, aporta el dato de que en Alemania, durante los dos primeros años de implantación del SDDR, la tasa de retorno no superó el 50%.



La inversión inicial en España la sitúa en 465 millones de euros, 357 para la compra de máquinas y 108 para la construcción de 79 plantas de conteo. Así mismo, el coste directo anual del SDDR se estima en 910 millones anuales en un escenario con una tasa de recuperación del 90%. Un gasto al que habría que añadirle los 45 millones empleados en la comunicación y gastos de estructura de la entidad gestora. Los ingresos provendrían de los depósitos no reintegrados de los envases que no se recojan. **Esto da una conclusión clara, a mayor tasa de retorno, menores ingresos para el sistema.** También aporta como fuente de ingresos la publicidad en las máquinas y la venta de material a los recicladores. Estima que para una tasa de retorno del 90%, los ingresos anuales ascenderían a 385 millones de euros.

También cuantifica el coste de gestión de la totalidad de los envases puestos en el mercado (9% a través del SDDR y un 91% a través del SIG), que sería 8,1 veces superior al actual y solo se conseguiría dos puntos porcentuales más de envases reciclados.

La auditoría de Sismega realiza un repaso del estado actual de la gestión de los envases. Con un índice de acceso al reciclaje de 46,7 millones de ciudadanos a través de contenedores amarillos -280.000- y azules -140.000.

Según esta consultoría estamos por encima de la tasa que obliga la UE (55%) en el reciclaje de envases que se ponen en el mercado (65,9%, según datos de Ecoembes).

Expone, a continuación, el proceso de reciclaje del SDDR: un depósito por cada envase de un solo uso a 25 céntimos de euro por envase. En un primer escenario planteado en el estudio, los envases sometidos al SDDR son los de PET, acero y aluminio, de 0.1 litros a 3, de refrescos, aguas, zumos, cervezas y combinados con alcohol. Tal y como dice Retorna, el SDDR es un sistema **solo destinado a los envases de bebidas.**

Sobre los efectos del SDDR en España, Sismega concluye que:

- ♦ Coste neto anual: 571 millones (ingresos – gastos) para una tasa de retorno del 90%.



- ♦ Para una tasa del 100% el coste del sistema sería 910 millones de euros.

Sobre los efectos en los comercios, en los ciudadanos y las empresas, Sismega asegura que:

- En España habría 91.000 establecimientos que venden este tipo de productos, además de los no cuantificados, como quioscos, hostelería, vending, etc.
- 80.000 pequeños comercios no tendrían espacio o recursos suficientes para equiparse con las máquinas RVM (18.000€ de coste/unidad).
- El 60% del coste inicial recaería sobre los 80.000 pequeños comercios.
- El tiempo medio de recuperación del dinero de los depósitos devueltos supera el mes.
- En Alemania se ha visto una tendencia de desplazamiento del consumidor hacia grandes superficies tras la implantación del SDDR.
- Los clientes que devuelven envases vacíos compran hasta el 52% más que los demás clientes y el 22% de los usuarios estaría dispuesto a cambiar el lugar de compra a una tienda con un mejor sistema de devolución.
- El ciudadano deberá incluir una nueva bolsa de envases para retornar.
- El precio del producto se verá afectado y el ciudadano solo recuperará el depósito si lo devuelve al comercio.
- El SDDR implica un sistema complementario al de la actual recogida selectiva.
- El sistema puede requerir cambios en los formatos o materiales de envases, así como la incorporación de elementos adicionales para el control del envase que pueden encarecer el producto.

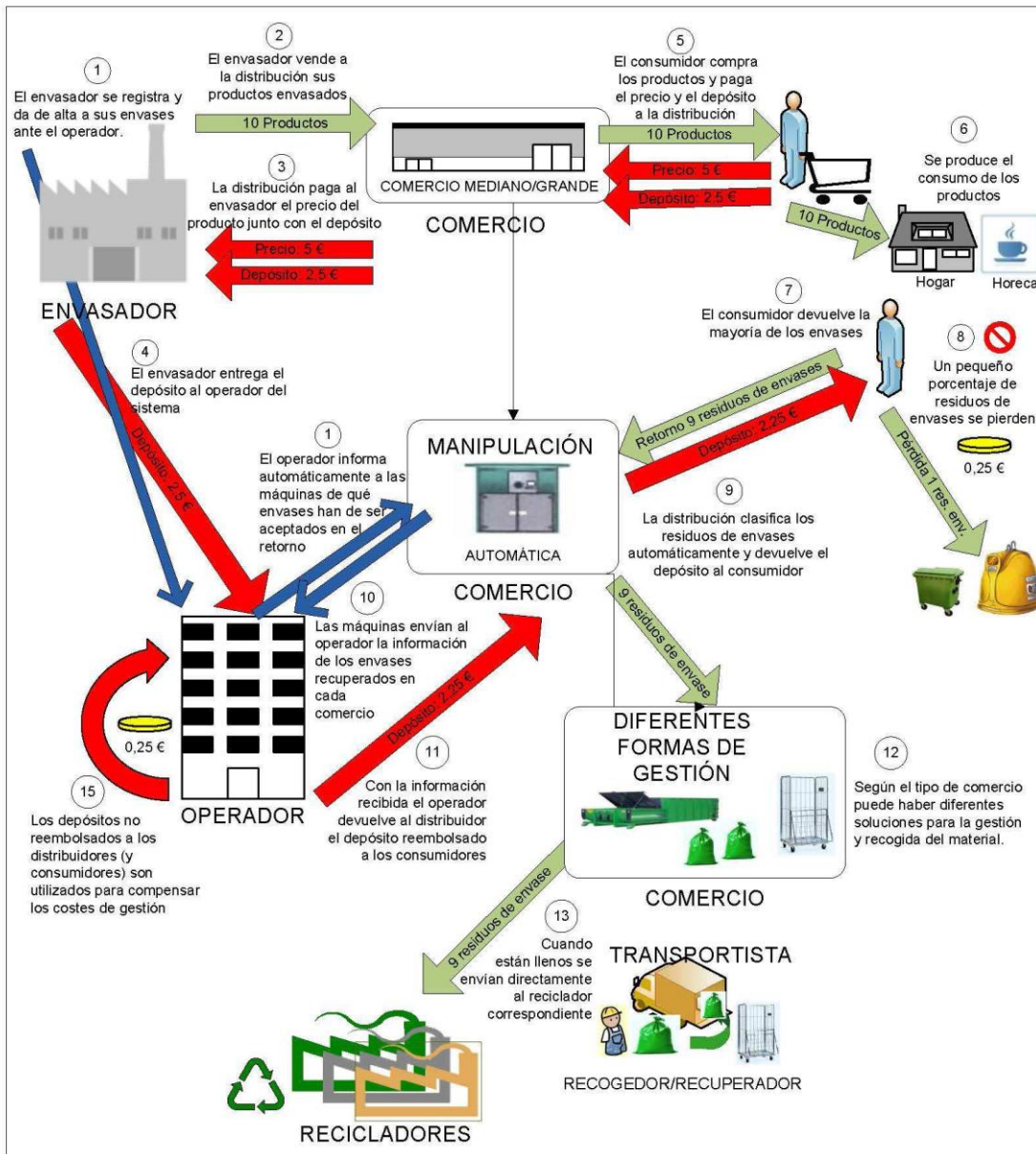
A continuación se adjuntan dos croquis, elaborados por Sismega S.L. que muestran el proceso.



**ANEXO 1: CROQUIS SDDR (EN ESTABLECIMIENTOS CON RETORNO AUTOMÁTICO)**

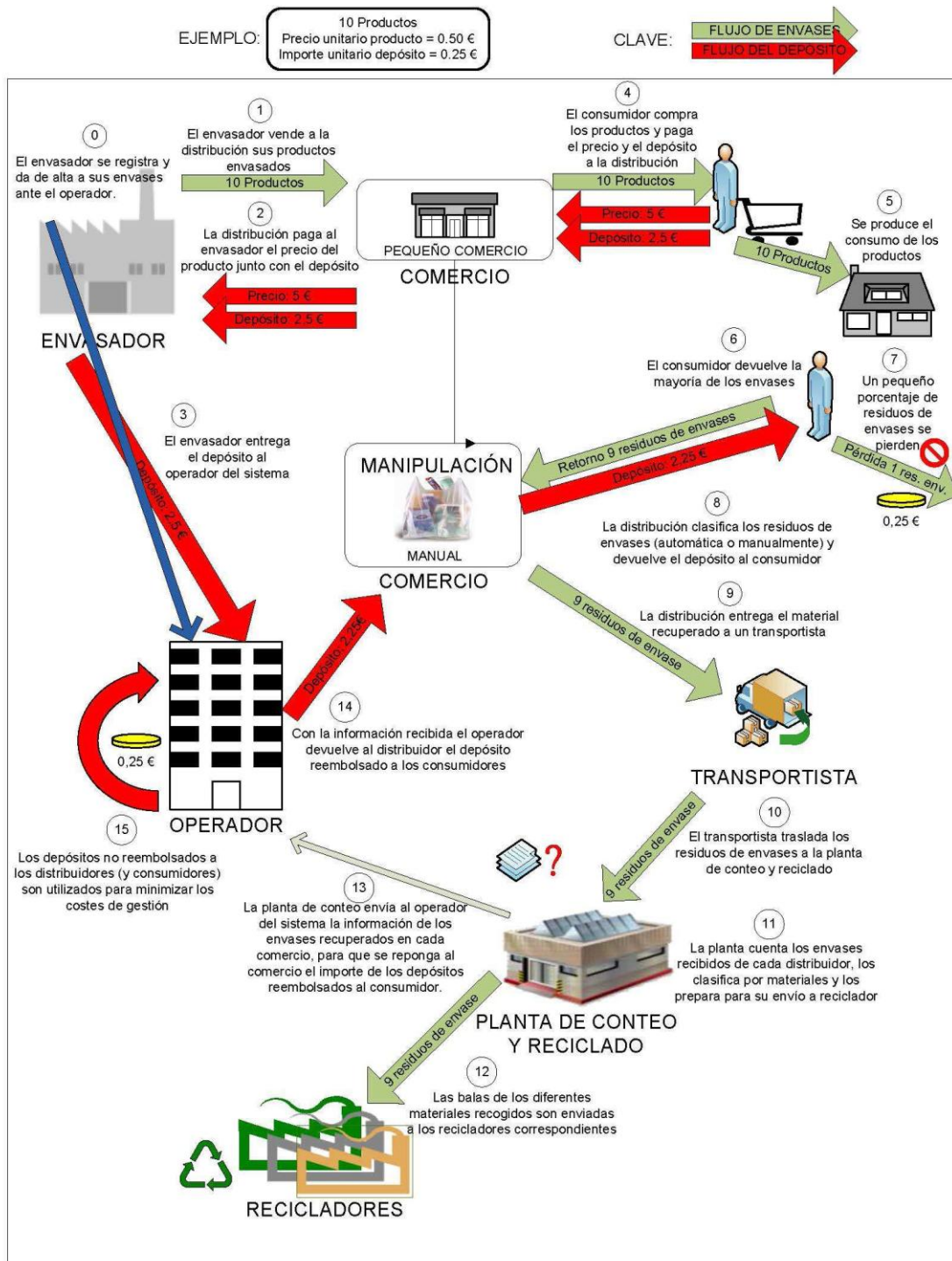
EJEMPLO: 10 Productos  
 Precio unitario producto = 0.50 €  
 Importe unitario depósito = 0.25 €

CLAVE: → FLUJO DE ENVASES  
→ FLUJO DEL DEPÓSITO





ANEXO 2: CROQUIS SDDR (EN ESTABLECIMIENTOS CON RETORNO MANUAL)





## QUOR

Quor ha realizado un estudio en torno a las motivaciones, actitudes y comportamientos de la población española ante el reciclaje de vidrio y los sistemas para su reciclaje. Con el objetivo de aportar una imagen previa de la percepción que tienen los ciudadanos de los sistemas de reciclaje y, especialmente, del SDDR.

El estudio se ha hecho través de 8 grupos de discusión con hombres y mujeres de entre 25 y 55 años, residentes en Barcelona, Madrid, Pamplona y Sevilla, que reciclan con distinta intensidad, y que trabajan o se dedican a las tareas del hogar.

El nuevo sistema se valora desde la incomprensión y la extrañeza por centrarse solo en los envases de vidrio de bebidas, se preguntan por qué no se incluyen más envases y comienza la sospecha, aunque minoritaria, de un negocio oculto de estos sectores. En los hogares, el retorno de este tipo de envases, incrementa la incomodidad de todo el proceso: un compartimento más, desplazarse en un horario determinado a la máquina de retorno, lentitud del proceso...

La inversión inicial hace que se perciba como un sistema caro y hace ver el retorno de este tipo de envases como un negocio. Asimismo, la instalación de las máquinas de retorno en centros comerciales genera rechazo e incomprensión, porque el punto de depósito está más lejos y obliga a utilizar el coche.

Los entrevistados valoran el incremento del precio con incomprensión y lo interpretan como falta de sentido común y la sensación de que el retorno es un negocio se hace más clara.

En definitiva, la inmensa mayoría de los entrevistados apuesta por el actual sistema de reciclaje con más contenedores, más información sobre cuál es la zona oscura del reciclaje y más campañas de sensibilización.





## CONCLUSIONES

### LA POSTURA DE UCE

En primer lugar, debemos tener en cuenta que la actividad económica vinculada a los residuos tiene cada vez mayor importancia debido a que la producción de residuos es cada vez mayor. Pese a esto, los ciudadanos hemos sido bastante ajenos a las decisiones que se han tomado en este ámbito. Por ello, desde UCE hemos intentado construir una opinión cualificada que nos permita participar en un debate: el de la gestión de los residuos, en el que tradicionalmente se nos había ignorado. A continuación planteamos una serie de conclusiones que delimitan la postura de nuestra organización en este debate:

- ✚ Valoramos positivamente los objetivos de Directiva marco de residuos que inciden en la necesidad de transformar el modelo económico europeo hacia un modelo sostenible estableciendo un marco jurídico que proporcione los instrumentos que permitan, o al menos lo intenten, equilibrar el crecimiento económico y la producción de residuos.
- ✚ Compartimos los principios de la Directiva y de su trasposición a nuestro ordenamiento la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados. Nos parece altamente positiva su apuesta por la prevención: el mejor tratamiento de los residuos es no generarlos.
- ✚ Consideramos que la nueva regulación dispone las bases legales suficientes para posibilitar la creación de una estrategia de gestión de residuos concretada en los diferentes planes: el estatal y los autonómicos y locales. Pero, debemos recordar que estos planes tendrán que ser sometidos a una evaluación en relación a los derechos de los consumidores cuando se concreten.



- ✚ Reivindicamos para los consumidores el papel que les corresponde como sujetos activos en los que debe pivotar cualquier plan de gestión de residuos. Los consumidores y las organizaciones que los representamos debemos ser partícipes del debate sobre los modelos de gestión de residuos, debemos garantizar que se respetan nuestros derechos y que se defienden nuestros intereses.
- ✚ Creemos que en el ámbito de la gestión de residuos y el reciclaje es imprescindible hablar de corresponsabilidad entre administraciones, gestores de residuos y ciudadanos; y echamos en falta acciones que fomenten esa corresponsabilidad. Nuestra propuesta es que la fase de “concienciación”, basada en mensajes paternalistas, debe dejar paso a la participación corresponsable de los ciudadanos.
- ✚ Consideramos necesario que se dote de transparencia a los SIG y, para ello, es imprescindible que los consumidores participen en los órganos de control a través de las organizaciones que los representan. Debe garantizarse que el esfuerzo voluntario de reciclado es correspondido con una gestión real y eficaz de los residuos, descartando cualquier sospecha sobre el destino final de los residuos que se depositan en los contenedores.
- ✚ En las últimas semanas se ha puesto de manifiesto cierto enfrentamiento entre los defensores del SIG y los defensores del SDDR. En ese escenario, los datos reales están eclipsados por una guerra de cifras, en la que no entramos, pero tenemos que ser conscientes de que estas se manipulan. Además, en ese debate sobre la eficacia o no de los SIG y la necesidad o no de la implantación del SDDR se omiten los aspectos negativos para los consumidores.
- ✚ En cuanto al Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR), basado en que el consumidor abona una tasa por el envase que se reintegra cuando lo deposita en un punto habilitado para ello y en unas condiciones determinadas, consideramos que sanciona únicamente al consumidor. Interpretamos esta tasa (que algunas informaciones sitúan



en torno a 25 céntimos de euro) como un canon, un nuevo impuesto, similar al canon digital.

- ✚ Tenemos claro que de llevarse a cabo su implantación, el SDDR lo vamos a pagar los consumidores, como ya sustentamos todos los sistemas existentes para el reciclado de residuos, ya sea vía impositiva o a través de la colaboración –recogida selectiva y traslado de los residuos a los contenedores.
- ✚ El debate sobre la nueva Ley de Residuos se ha polarizado. El SDDR es un sistema cuyo eje central es el pago de lo que llaman DEPÓSITO, pero que en realidad es un CANON. Sin esa tasa y sin la devolución del envase, el sistema se cae: en conclusión, sin la aportación económica y voluntariosa del ciudadano no hay SDDR. Por ello lo que aparece como un sistema benévolo con altos objetivos, es en realidad un sistema de CASTIGO/RECOMPENSA que trata al ciudadano como alguien, de partida, contaminador.
- ✚ Por otra parte, no está claro el funcionamiento del SDDR. ¿Dónde va el dinero que no se devuelve porque no se entregan los envases? ¿Cuántos envases se van a perder por el camino? ¿En qué condiciones se tienen que devolver los envases? ¿Qué grado de accesibilidad para el usuario va a tener el SDDR? Creemos que, como organización de consumidores, deberíamos acceder a esta información.
- ✚ Entendemos que la implantación del SDDR requiere un desembolso inicial muy elevado, que no consideramos factible con la situación económica actual. Además se tendrá que analizar la viabilidad de este sistema: si su implantación, además de suponer un coste adicional al consumidor, va a suponer un mayor gasto en combustible y en energía, no consideramos este sistema adecuado.
- ✚ El reciclaje ha supuesto un incremento en el número de envases y la creación de sistemas de gestión de residuos. Ahora se plantea la convivencia de ambos sistemas, lo que va a suponer una nueva



inversión y un doble esfuerzo para concienciar a la ciudadanía de que tiene que compatibilizar el actual sistema de selección y reciclaje con la vuelta a un sistema anterior, sistema que además tendrá que financiar.

- ✚ Rechazar el SDDR, no significa rechazar la mejora en la gestión de los residuos. En el actual escenario debemos analizar muy detenidamente quiénes serían los principales beneficiados por la implantación o no de este sistema. No podemos olvidar que la gestión de residuos aglutina en su entorno cuantiosos intereses económicos.