



Congreso Nacional del Medio Ambiente
Cumbre del Desarrollo Sostenible

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Los sistemas integrados de gestión y su repercusión en la gestión municipal de los residuos urbanos. Algunas consideraciones jurídicas

Autor: Jesús Conde Antequera

Institución: Ayuntamiento de Granada
E-mail: jcondean@granada.org



RESUMEN:

Sin duda, la irrupción en el panorama legislativo de los Sistemas Integrados de Gestión de Residuos tiene una importante incidencia sobre la tradicional gestión de los municipios y demás entidades locales en España en materia de residuos urbanos. Las novedades normativas en este sector muestran, a partir de la Ley de Envases, una clara tendencia a la implementación de los SIG como sistema-modelo para la gestión y garantía de recuperación o reciclado de los residuos que han merecido una consideración normativa específica por motivos diversos. A los pioneros SIG ECOEMBES y ECOVIDRIO se han sumado más recientemente los SIG de medicamentos (SIGRE), residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (AMBILAMP, ECOLUM, ECOFIMATICA, ERP, TRAGAMOVIL, ...), de productos fitosanitarios (SIGFITO), de neumáticos fuera de uso (SIGNUS), de aceites usados (SIGAUS), etc. De este modo, parece haberse encontrado una fórmula ideal y genérica para garantizar el cumplimiento de los principios comunitarios de gestión de residuos y, sobre todo, del principio 'quien contamina paga', en aquéllos campos en los que es factible incidir en el coste de producción de aquellos productos que pasarán a convertirse en residuos después de su uso o consumo por cuanto se asegura, desde el momento de su producción, el coste de su tratamiento como residuo. Sin embargo, la organización y operatividad del sistema muestra aspectos deficientes que, cuanto menos, imponen ciertas reflexiones desde el punto de vista ambiental y desde perspectivas jurídicas. Las consecuencias que conlleva la incidencia de estos novedosos Sistemas respecto a la actual organización competencial administrativa en el sector y, específicamente, en relación con la competencia municipal para la gestión de los residuos urbanos, caracterizada por el carácter obligatorio, y a veces reservado, de los servicios municipales de recogida y de tratamiento de los residuos, obligan a plantear diversas cuestiones referentes a la regulación, naturaleza y eficacia de estas 'entidades' y a su compatibilidad con las previsiones normativas del Régimen Local. En resumen, este trabajo pretende hacer una reflexión y crítica ambiental acerca de los aspectos positivos y negativos de los Sistemas Integrados de Gestión de Residuos y plantear una propuesta de debate sobre su trascendencia jurídica como modelos para la gestión de los residuos urbanos.



ÍNDICE

- A. CONCEPTO, OBJETO, CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN (SIGR)
- B. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SIGR
- C. LA REGULACIÓN DE LOS SIGR
- D. LA AUTORIZACIÓN DE LOS SIGR
- E. LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS RESIDUOS URBANOS: LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS Y EL CARÁCTER OBLIGATORIO Y RESERVADO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES
- F. LAS RELACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES CON LOS SIGR
- G. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS MEDIANTE SIGR



A. CONCEPTO, OBJETO, CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN (SIGR)

Se denomina sistema integrado de gestión a la estructura de carácter privado creada y organizada conjuntamente por los diferentes sujetos implicados en cualquiera de las fases del ciclo de vida de un residuo, desde la generación del producto que posteriormente se convertirá en residuo tras su uso hasta su tratamiento, con la finalidad de reintroducirlo en dicho ciclo evitando su eliminación¹.

Son pues mecanismos de colaboración organizados a instancia de la Ley o norma reguladora de un concreto residuo entre los fabricantes de productos que luego se convierten en residuos y los agentes implicados en su gestión y tratamiento con la finalidad de garantizar que dicha gestión y tratamiento sean ambientalmente adecuados y que los costes de dicha gestión y tratamiento repercutan en los productores.

El **objeto** básico común de los SIG es la protección del medio ambiente. Así se reconoce de modo general en los Estatutos de las diversas entidades gestoras (por ejemplo, artículo 4.1 de los Estatutos de Ecolec o artículo 7 de los Ecotic).

Para el logro de este objeto se atribuyen el desarrollo de una serie de actividades que coinciden con aspectos de los servicios públicos de gestión de residuos. Así, por ejemplo, y como actividad principal, se recogen entre las actividades de los SIGR el establecimiento y gestión de sistemas de recogida, transporte, depósito o almacenamiento, valorización, tratamiento, eliminación y control de residuos incluidos en sus respectivos ámbitos materiales de actuación, incluida la vigilancia de estas operaciones y de los lugares de descarga después de su cierre.

Asimismo, entre esas actividades los Estatutos destacan también la de colaborar y suscribir acuerdos con las diversas administraciones, instituciones y organismos del Estado, ya sean de carácter estatal, autonómico, provincial, comarcal o local.

Sus **notas características** son, por lo tanto:

1º.- Organización sistemática. Los SIGR son fórmulas organizadas para la gestión de determinados residuos.

2.- Carácter integrador. Integran a todos los agentes relacionados con el ciclo del producto que posteriormente se convertirá en residuo y a las entidades o personas que colaboran en su gestión y tratamiento (productores, comerciantes, consumidores, etc).

¹ No encontramos ninguna definición legal de carácter genérico. Tan sólo el art. 2.k del Real Decreto 1619/2005 (NFU) contiene una definición expresa de los SIG de neumáticos fuera de uso. Los define como “el conjunto de relaciones, procedimientos, mecanismos y actuaciones que, previa autorización por las comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se implante, y sujeto a supervisión por éstas, ponen en práctica los productores de neumáticos junto a otros agentes económicos interesados, mediante acuerdos voluntarios u otros instrumentos de responsabilidad compartida, con la finalidad de garantizar la correcta gestión de los neumáticos fuera de uso”.



3.- Naturaleza privada. No tienen carácter administrativo. Son sistemas privados organizados entre los agentes implicados que organizan sus propios medios de recogida o gestión en los que las Administraciones locales, como mucho, pueden participar colaborando en la fase de recogida selectiva. La actividad de los SIGR es una actividad empresarial de naturaleza privada, por lo que, de este modo, el sector privado asume unas funciones que hasta entonces tenían carácter público.

4º.- Carecen de personalidad jurídica. Son entelequias sin personalidad jurídica y por lo tanto requieren ser gestionados por una entidad jurídico-privada constituida al efecto por los agentes implicados a la que las normas definidoras de los SIGR atribuyen el requisito de ser entidades sin ánimo de lucro. Como entidades sin ánimo de lucro, no reparten beneficios, sino que deben destinar todos sus ingresos a la recogida selectiva de los residuos de su ámbito y a colaborar activamente en la puesta en marcha de campañas de información y sensibilización ciudadana.

5º.- Fundamento. La constitución de los SIGR requiere que previamente esté reconocida la posibilidad de su creación en una norma jurídica, que exista acuerdo entre las partes y que sean autorizados. Por lo tanto, tiene un triple fundamento:

a) Legal. Su origen está en la Ley o en una norma de carácter reglamentario amparada en la Ley de Residuos. El artículo 8 de la LR da fundamento a la constitución u organización de los SIGR por parte de los responsables de la puesta en el mercado de productos que con el uso se transforman en residuos como sistemas propios de gestión de dichos residuos, a que dichos sistemas propios de gestión se organicen mediante la celebración de acuerdos voluntarios y a que la aprobación de dichos acuerdos sea competencia de las Administraciones públicas competentes

b) Voluntad de las partes. Se crean mediante acuerdos voluntarios entre dichos agentes.

c) Autorización administrativa. Han de ser autorizados por la Administración pública competente. La autorización se convierte en requisito constitutivo, sin el cual el SIGR no podría existir. Dicha autorización corresponde otorgarla a cada Comunidad Autónoma.

6º.- Finalidad ambiental. La finalidad u objeto del SIGR es la gestión adecuada de los residuos. No es una actividad lucrativa o comercial aunque para el logro de su finalidad se requiera el ejercicio de actividades de carácter económico y la realización de transacciones comerciales.

7º.- Carácter subsidiario. Estos mecanismos de gestión se crean como alternativa subsidiaria de otros sistemas previstos normativamente: los sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR, en adelante).

8º.- Singularidad. Se constituyen para la gestión de un único y concreto residuo. En la actualidad existen diversos SIGR para la gestión de diversos tipos de residuos e incluso, en algunos casos, especializados en cada una de las categorías de algún tipo de residuo, como sucede por ejemplo en el caso de los Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (en adelante RAEE).



9º.- Identificación. Los sistemas integrados de gestión se identifican mediante un logo o símbolo que acredita que el producto ha financiado un sistema de recuperación y reciclado.

10º.- Suficiencia económica. El sistema se financia con las aportaciones de los miembros productores consistentes en una cantidad establecida por cada producto puesto en el mercado.

En cuanto a la **naturaleza** de los SIGR, podemos decir que son sistemas de carácter privado organizados entre los agentes implicados. La actividad de los SIGR es una actividad empresarial de naturaleza privada.

Pueden considerarse otra forma de gestión de los servicios públicos de recogida y tratamiento de residuos que se plantea como alternativa a la tradicional gestión pública municipal. Los SIGR organizan sus propios medios de recogida o gestión en los que las Administraciones locales, como mucho, pueden participar colaborando en la fase de recogida selectiva. Por lo tanto, suponen un modelo privado de gestión de residuos que hasta ahora eran objeto de la gestión pública indiferenciada del resto de los residuos o, en el caso de que se hubiera dispuesto su tratamiento selectivo, a costa exclusivamente de las entidades públicas competentes. Se privatizan así unas funciones hasta entonces públicas, lo cual tendrá unas importantes consecuencias desde el punto de vista jurídico.

Por otro lado, las entidades encargadas de la organización y gestión de los SIGR han de ser entidades sin ánimo de lucro, por lo que no pueden repartir beneficios entre sus asociados. Ello supone que, en teoría, los recursos económicos del SIGR deben destinarse exclusivamente a garantizar el funcionamiento del Sistema.

La forma jurídica que presentan estas entidades privadas es variada:

- Fundacional (Ecopilas, Ecoformatica, Ecolum, Ecolec, Ecotic, Tratamovil).
- Sociedad anónima (Ecoembalajes España, S.A.).
- Sociedad limitada (Sigfito Agroenvases, S.L, Signus, S.L., Sigaus, S.L.).
- Entidades asociativas (Sociedad Ecológica del Vidrio Ecovidrio, Asociación Ambilamp, European Recycling Platform).

Las fundaciones se constituyen al amparo de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, sin ánimo de lucro y con patrimonio autónomo, y se inscriben en el Registro de Fundaciones del Ministerio de Medioambiente.

Las S.A. y S.L., a pesar de su carácter mercantil, han de carecer de ánimo de lucro, por imposición normativa, por lo que sus ingresos han de quedar necesariamente vinculados a la cobertura financiera de sus actividades y obligaciones.

Una interpretación estricta de esa necesidad de carencia de ánimo de lucro excluiría ab initio las figuras de la S.A. y S.L. como posibilidades de entidades gestoras de los SIGR, limitándolas exclusivamente a la figura de la asociación o de la fundación, ya que son, *strictu sensu*, las únicas entidades sin ánimo de lucro que reconoce nuestro Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las Corporaciones. Sin embargo, como hemos



visto, se han autorizado SIGR cuyas entidades gestoras han adoptado la forma de sociedades mercantiles (ECOEMBALAJES ESPAÑA S.A, SIGRE SL, SIGFITO SL, SIGNUS, S.L., SIGAUS, S.L.) que han incorporado en sus Estatutos una referencia a esa inexistencia de ánimo de lucro. De hecho, a las consultas formuladas por ECOEMBES a la Dirección General de Tributos al respecto de la improcedencia del Impuesto de Sociedades, que como sabemos es el tributo que grava en definitiva el beneficio de las sociedades mercantiles, se ha contestado que no estaría sometida a dicha tributación motivándose esta respuesta en la función y objeto social de la entidad gestora del SIGR ECOEMBES y en que se produce necesariamente un equilibrio entre ingresos y gastos por lo que el excedente, si lo hubiera, no se consideraría beneficio sino ingreso para repartir en los ejercicios posteriores.

Así, a modo de ejemplos, el artículo 9.1 de los Estatutos de la Fundación Ecolec o el 11.1 de los de Ecotic determinan el destino de, al menos, el 70 por 100 de los resultados de las explotaciones económicas que se desarrollen y de los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto, deducido los gastos realizados para la obtención de tales resultados o ingresos, a la realización de los fines fundacionales, debiendo destinar el resto a incrementar bien la dotación o bien las reservas.

B. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SIGR

Tras la normativa específica que da origen y fundamento al desarrollo de los SIGR como modelo para la gestión de los determinados residuos a que se refieren, son las Comunidades quienes autorizan la actividad de las entidades que los organizan y gestionan, una vez aprobados sus estatutos.

Posteriormente, estas entidades suelen llegar a acuerdos con las Administraciones locales y con gestores autorizados para la recogida, transporte y valorización o tratamiento de los residuos.

En otras ocasiones las gestoras de los SIGR implementan sus propios medios para la recogida de los productos o la organizan con los propios distribuidores de los productos.

En cuanto a la financiación del sistema, los SIGR se costean con las aportaciones que los fabricantes realizan, consistentes en una cantidad establecida por cada producto puesto por primera vez en el mercado, acordada en función de los diferentes tipos de residuos por la entidad a la que se asigna la gestión del sistema con los agentes económicos participantes en el mismo (art. 10.1 LE).

Con esas aportaciones los SIGR han de afrontar el coste económico de la gestión de los residuos a que se refieren, incluida la financiación a las Entidades locales colaboradoras de las diferencias de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos urbanos en vertedero y el sistema de gestión establecido por el SIGR para el concreto residuo en cuestión.

Dentro de estas generalidades, cada SIGR presenta algunas peculiaridades de funcionamiento, determinadas principalmente por las características y naturaleza de los



residuos que gestionan, pues en algunos casos son residuos peligrosos (por ejemplo, los aceites industriales usados, que gestiona SIGAUS), o con componentes peligrosos, aunque sean residuos urbanos por consideración legal (por ejemplo, los RAEE), en otros casos son residuos especiales (medicamentos caducados, envases de productos fitosanitarios) o simplemente residuos urbanos (neumáticos, envases).

La primera clasificación de SIGR que podríamos hacer la efectuaríamos en función de su fundamento legal. De este modo distinguiríamos los SIGR fundamentados en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de envases (en adelante LERE), de los SIGR que se constituyen al amparo de las normas reglamentarias posteriores a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (en adelante LR).

Los **SIGR que tienen su origen en la LERE** son los siguientes:

ECOEMBES es el SIGR que gestiona la recogida y reciclado de los residuos de envases en España. Está organizado y diseñado por la Sociedad Ecoembalajes España S.A., que se constituyó en 1996, antes de la entrada en vigor de la LERE. Una vez autorizado por las Comunidades Autónomas (actualmente en todas) se realizan negociaciones con los diferentes Ayuntamientos que culminan en Acuerdos de colaboración para la recogida selectiva de los envases en cada municipio. Habitualmente son pues los Ayuntamientos o entidades locales correspondientes quienes inician o continúan prestando los servicios de recogida selectiva de estos residuos, con sus propios medios o en las formas previstas en la legislación local y de contratos, asumiendo Ecoembes la financiación del extracoste que supone la recogida selectiva de los envases respecto a la tradicional recogida de residuos. Para garantizar esta financiación, las empresas envasadoras adheridas aportan al SIGR una cantidad establecida por cada envase puesto en el mercado, cantidad que varía en función del peso y material del envase y que les da el derecho a identificar el envase con el punto verde. Todo el ingreso obtenido con este sistema se destina a financiar las actividades del SIGR. En otras ocasiones, las menos, Ecoembes recoge directamente el residuo de contenedores instalados por el Sistema, por lo que en este caso no necesita la colaboración de las Entidades locales correspondientes para la directa prestación del servicio.

ECOVIDRIO gestiona la recogida y el reciclado de los residuos de envases de vidrio en toda España. Para ello firma acuerdos con las diferentes Administraciones públicas con el objeto de realizar esa gestión de dos formas: 1. Gestión directa por Ecovidrio, en cuyo caso es Ecovidrio quien instala los contenedores de vidrio y se encarga de todas las operaciones técnicas necesarias (mantenimiento, limpieza, reposición), además de realizar la recogida y el transporte de los residuos. En este supuesto no existe participación de la Entidad local correspondiente más que en la firma del acuerdo correspondiente. 2. Gestión por el Ente local, cuando el acuerdo consiste en la prestación del servicio por parte del Ayuntamiento o ente local correspondiente, que es quien realiza directamente la instalación, el mantenimiento, la limpieza de los contenedores y la recogida y el transporte de los residuos. Según dispone la Ley de Envases, en este caso Ecovidrio financiará a la entidad local la diferencia entre el coste del sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de residuos urbanos en vertedero controlado y el coste del servicio específico para la gestión del residuo de vidrio.

SIGRE (Sistema Integrado de Gestión y Recogida de Envases), aunque constituido al amparo de la LERE, gestiona tanto los envases de medicamentos como los propios



medicamentos que éstos puedan contener procedentes de los hogares, asegurando la eliminación de una forma controlada de esos restos de medicamentos y la recuperación del material de los envases para proceder a su reciclado con la finalidad de evitar que se mezclen con otros residuos domésticos o se viertan a los desagües, posibilitando la reutilización de aquellos materiales que pueden ser reciclados (papel, vidrio, plástico, cartón,..) y el aprovechamiento energético de los restos de medicamentos. Para la recogida de estos residuos aprovecha el mismo canal de distribución utilizado por la industria farmacéutica para comercializar sus productos, instalando en las farmacias contenedores específicos en los que los consumidores depositan los residuos de envases y envases con restos de medicamentos, una vez consumidos éstos, por lo que no requiere la participación de las Entidades locales. De este modo estos residuos permanecen en todo momento bajo la supervisión de personal farmacéutico especializado.

SIGFITO (SIGFITO AGROENVASES, S.L.), que fue el primer SIGR creado para la gestión de un residuo considerado peligroso, se encarga de la recogida selectiva de los envases fitosanitarios para darles un destino ambientalmente adecuado. Se organizó por aplicación del R.D. 1416/2001 de 14 de diciembre, que modificó la LERE, y por el que se obligaba a los envasadores y comerciantes de productos fitosanitarios a constituir un Sistema de Devolución, Depósito y Retorno (SDDR) o alternatively a adherirse al SIGR para prevenir y reducir el impacto ambiental de los residuos de envases fitosanitarios. SIGFITO realiza la recogida de sus residuos en centros de agrupamiento que organiza mediante los propios distribuidores y cooperativas de suministro, puntos de venta, gestores o puntos limpios municipales.

Por otro lado, Los **SIGR constituidos para la gestión de los RAEE** se fundamentan en el Real Decreto 208/2005, que transpone la Directiva sobre aparatos eléctricos y electrónicos, y la gestión de sus residuos. Estos SIGR operan mediante agrupaciones, representando uno de ellos a toda la agrupación en las diferentes Comunidades Autónomas y en la firma de los convenios o acuerdos con las diferentes Entidades y Administraciones públicas, salvo Ambilamp, hasta el momento, que opera por su cuenta. De este modo utilizan los mismos medios para la recogida de los distintos residuos electrónicos objeto de cada SIGR.

El modelo de funcionamiento habitualmente organizado por los SIGR de RAEE se ha denominado “de logística inversa”. Consistente en la selección de puntos de recogida municipales y profesionales habilitados para el depósito de estos residuos por parte de los usuarios finales de modo que el residuo siga la ruta inversa a la de la puesta en el mercado del producto. El objetivo de estos SIGR es concentrar la gestión de recogida en puntos con posibilidades de mayor acumulación, y subcontratar la logística a gestores de residuos que se encargan del transporte desde los centros de recogida, la gestión del almacenamiento temporal de los residuos y su transporte final a las distintas plantas de tratamiento existentes para su correcto reciclaje y valorización. De este modo, se realiza la recogida de residuos procedentes de usuarios domésticos así como los residuos urbanos procedentes de pequeños usuarios profesionales desde los Puntos Limpios municipales y la recogida de residuos procedentes de usuarios profesionales a través de la distribución profesional. También se establece un sistema de recogida específico para aquellos grandes usuarios profesionales que por sus características y su generación de residuos precisan y permiten una recogida directa de su residuo profesional.



Estos SIGR son los siguientes:

ECOFIMÁTICA es una fundación sin ánimo de lucro que constituye el SIG de residuos de aparatos eléctricos que agrupa a casi la totalidad de fabricantes de aparatos de ofimática y reprografía. Proclama como su objetivo principal la protección del medio ambiente a través de la adecuada gestión de los residuos que son generados por estos equipos. Para ello se propone realizar una gestión medioambientalmente adecuada de los residuos derivados de los equipos de reprografía y ofimática una vez llegados al final de su vida útil. Está gestionada por ASIMELEC (Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Comunicaciones), que agrupa a fabricantes, comercializadores, distribuidores e instaladores.

La Fundación **TRAGAMÓVIL** es también una organización sin ánimo de lucro de ASIMELEC para la gestión de los residuos de teléfonos móviles, equipos y accesorios de telefonía y comunicaciones que se impone como objetivos la prevención de la contaminación del entorno evitando que materiales nocivos procedentes de los móviles dañen el medio ambiente, mediante su recogida selectiva y fomentar el reciclado y ahorro de materias primas concienciando a los usuarios de la telefonía móvil sobre la necesidad de su entrega selectiva.

ECOPILAS es una fundación para la gestión de los residuos derivados de estos productos una vez llegados al final de su vida útil, constituida por los principales representantes del sector en España (Energizar, Cegasa, Philips, Sony, Kodak, etc.). Entre sus objetivos incluye la implantación de un sistema de recogida selectiva y reciclaje de pilas y baterías usadas que responda al principio de responsabilidad de productores y comercializadores y contribuya a reducir el impacto medioambiental de las pilas y baterías usadas, además de la colaboración con las Administraciones públicas competentes. En materia de pilas se pretende así dar solución a la dificultosa situación que debían afrontar los Ayuntamientos respecto a la gestión de este tipo de residuo, de naturaleza peligrosa, pero con un importante porcentaje de origen doméstico. Sin embargo aún no es totalmente operativo este sistema, pero se pretende que así sea.

La Asociación **AMBILAMP**, fundada por las empresas General Electric, Osram, Philips y Sylvania, y que pretende la incorporación de todos los productores de lámparas que operen en el territorio nacional, tiene como fin promover la defensa del Medio Ambiente, principalmente mediante la creación y puesta en funcionamiento de un Sistema Integrado de Gestión de los residuos procedentes de lámparas (dentro de la categoría 5 de productos establecida en el Real Decreto 208/2005). Este SIGR se encarga del establecimiento, desarrollo, gestión y financiación de sistemas de recogida, transporte, reutilización, tratamiento, valorización y control de residuos de lámparas incluidas en el ámbito de aplicación del R.D. 208/2005.

Con la misma finalidad que AMBILAMP y mediante el mismo sistema funciona también para la gestión de este tipo de lámparas la fundación **ECOLUM**, en las Comunidades Autónomas donde se autorice.

Finalmente, encontramos **SIGR creados por otras normas especiales** para la gestión de residuos específicos relacionados con el automóvil.



En estos casos, la participación de las Entidades locales suele ser muy escasa, pues los SIGR organizan su propio sistema de recogida a través de los puntos de recogida dispuestos, habitualmente con los propios talleres de vehículos donde se origina el cambio de neumáticos o aceites.

SIGNUS (Sociedad Signus Ecovalor S.L.), originariamente fundada por los productores de neumáticos de reposición Bridgestone Hispania S.A., Continental Tires S.A., Goodyear-Dunlop Iberia S.A., Michelin España y Portugal S.A. y Pirelli Neumáticos S.A., y al que pueden adherirse en igualdad de condiciones respecto de los socios fundadores cualesquiera empresas productoras de neumáticos de reposición que lo soliciten, es un sistema integrado de gestión de neumáticos fuera de uso, creado para el cumplimiento de las obligaciones que impone a los productores el RD 1619/2005, de 30 de diciembre respecto a la correcta gestión de todos los NFU generados para garantizar la recogida y correcta gestión de tantos NFU como neumáticos se introduzcan anualmente en el mercado de reposición. El funcionamiento de SIGNUS sigue el modelo típico de los SIGR anteriores. Los neumáticos usados generados en los talleres acreditados al realizar el cambio de neumáticos a los clientes se entregan sin coste alguno, a solicitud del taller, al gestor contratado por SIGNUS para la recogida. Los neumáticos usados se descargan y clasifican separándose aquellos que pueden ser usados como neumáticos de ocasión o para recauchutado del resto, que se transporta como neumático fuera de uso a los Centros de Transformación contratados por SIGNUS. En los centros de transformación los neumáticos se someten a procesos industriales de triturado o granulado para su posterior valorización.

SIGAUS es un sistema integrado de gestión de un residuo peligroso: los aceites usados. Está representado y gestionado por la entidad sin ánimo de lucro "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DE ACEITES USADOS, SL", de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados. En virtud de su Estatuto, SIGAUS adquiere entre sus obligaciones la de adoptar las medidas necesarias para que los residuos de aceites puestos en el mercado por los fabricantes adheridos a este sistema integrado de gestión sean recogidos de forma selectiva y tengan una correcta gestión ambiental, garantizando el cumplimiento de los objetivos de recogida, regeneración, reciclado y valorización señalados por la legislación vigente para los aceites usados. Para ello, SIGAUS financia los costes generados por dicha recogida selectiva, el transporte y la correcta gestión ambiental de los residuos de aceites puestos en el mercado por los productores adheridos, así como de todas las operaciones necesarias para el funcionamiento del sistema integrado de gestión.

C. LA REGULACIÓN DE LOS SIGR

Es relativamente reciente la regulación de los SIGR en el ámbito de la Unión Europea. Fue la Directiva 91/156 la que abrió la posibilidad de gestión privada de los residuos mediante organizaciones propias creadas por los poseedores al establecer en su artículo 8 la obligación de los Estados miembros de adoptar las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos los remita a un recolector privado o público o a una



empresa o bien “*se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación*”, requiriendo para ello el artículo 9 la autorización de la entidad pública correspondiente.

La cuestión clave para el definitivo desarrollo de los SIGR de residuos la aporta la nueva Directiva sobre residuos, actualmente en proyecto², que deroga la vigente Directiva 12/2006. En la Posición Común del Consejo sobre esta nueva Directiva se considera necesario un enfoque en la gestión de residuos que tenga en cuenta no sólo la fase de residuo sino todo el ciclo de vida de los productos. Amplía pues el objeto de la anterior Directiva al integrar en éste el logro de un uso eficiente de los recursos, lo cual requiere promocionar la reutilización y el reciclado frente a la eliminación. Esta jerarquía de objetivos ya era un principio asumido anteriormente, pero no se consideraba en sí mismo un objetivo. Es interesante al respecto la aportación que hace esta Directiva del concepto de *subproducto*, diferenciándolo del de *residuo* y de *residuo que deja de serlo*.

En nuestro ámbito, la LR fundamenta la creación de los SIGR al establecer en el art. 7.b) la obligación de los productores o responsables de la puesta en el mercado de productos que con su uso se convierten en residuos de “*hacerse cargo directamente de la gestión de los residuos derivados de sus productos o participar en un sistema organizado de gestión de dichos residuos, o contribuir económicamente a los sistemas públicos de gestión de residuos, en medida tal que se cubran los costos atribuibles a la gestión de los mismos*”, debiendo aceptar un sistema de depósito, devolución y retorno de los residuos derivados de sus productos si no adopta alguna de las soluciones anteriores.

Para el cumplimiento de dicha obligación el artículo 8 les permite organizar sistemas propios de gestión mediante la celebración de acuerdos voluntarios aprobados o autorizados por las Administraciones públicas competentes, o mediante convenios de colaboración con éstas. De hecho, el artículo 11 LR determina la obligación de entrega de los residuos a un gestor autorizado, para su valorización o eliminación, de forma subsidiaria a la obligación de gestionarlos por sí mismos sufragando los correspondientes costes de gestión. De este modo, la autogestión, como la que realizan los SIGR, se configura como la forma prioritaria de gestión de los residuos producidos.

En cuanto ahora más nos interesa, el artículo 20 LR concreta la obligación de entrega de los poseedores de residuos urbanos a las Entidades locales en las condiciones que determinen las respectivas ordenanzas, adquiriendo éstas su propiedad desde la entrega. También permite este precepto la entrega a un gestor autorizado o registrado, previa autorización del Ente local correspondiente, cuando dicha entrega se haga con el objetivo del reciclado o valorización del residuo.

Dispone el apartado 3 de este artículo la obligación de los municipios de más de 5.000 habitantes de implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización, pero excluye esta obligación para

² Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 17 de junio de 2008, respecto de la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (11406/4/2007 – C6-0056/2008 – 2005/0281(COD) y Posición del Parlamento Europeo adoptada en segunda lectura el 17 de junio de 2008 con vistas a la adopción de la Directiva 2008/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas



el caso de los residuos de envases, respecto de los que remite a la normativa específica. No se hace referencia por tanto a la recogida selectiva de otro tipo de residuos mediante los SIGR, por lo que sería conveniente que el propio artículo 20.3 ampliara la remisión a las normativas específicas correspondientes no sólo en materia de residuos de envases sino de todos aquellos residuos para los que se haya previsto la misma forma de gestión que para los envases.

Previamente a la Ley de Residuos, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases fue la primera Ley estatal que hizo referencia a los SIGR para la gestión de un determinado tipo de residuos urbanos. Al ser anterior a la LR no encontró a ésta última como fundamento. Por eso tiene rango de Ley mientras que las demás normas han sido de carácter reglamentario al ampararse en la Ley de Residuos.

La LERE traspone la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases.

Para alcanzar los objetivos marcados de reciclado y valorización la LERE, en su artículo 7, impone a los fabricantes de envases (envasadores) la obligación de participar en un sistema integrado de gestión de envases, como alternativa subsidiaria a la del sistema de depósito, devolución y retorno del envase usado. Este artículo, en su apartado 2 aborda estos SIGR adjudicándoles la finalidad de la recogida periódica de envases usados y residuos de envases en el domicilio del consumidor o en sus proximidades y se refiere incluso a la forma de constitución de los SIGR de envases, que se realizará en virtud de acuerdos adoptados entre los agentes económicos que operen en los sectores interesados, exceptuando a los consumidores y a las Administraciones Públicas.

Esta Ley establece el funcionamiento del sistema que, con escasas diferencias, constituirá el esquema básico de organización y funcionamiento del resto de SIGR organizados por la normativa posterior³.

En esencia, en virtud de esta Ley se excepciona el régimen público competencial básico en materia de gestión de residuos atribuyendo la responsabilidad para la adecuada gestión de los residuos de envases al SIGR y reduciendo la participación de las Entidades locales a una mera colaboración consistente en la realización de la recogida selectiva y su transporte a los centros de separación y clasificación o a los de reciclado o valorización.

³ Sobre el funcionamiento de SIGR de diversos Estados miembros podemos citar la Decisión de la Comisión Europea de 15 de junio de 2001 relativa a un procedimiento con arreglo al artículo 81 del Tratado CE y al artículo 53 del Acuerdo EEE (asunto COMP/34.950 – *Eco-Emballages*), “Decisión Eco-Emballages”; Decisión de la Comisión Europea de 17 de septiembre de 2001 relativa a un procedimiento con arreglo al artículo 81 del Tratado CE y al artículo 53 del Acuerdo EEE (asuntos COMP/34493 – DSD, COMP/37366 – Hofmann+DSD, COMP/37299 – Edelhof+DSD, COMP/37287 – Rethmann+DSD, COMP/37288 – ARGE y otras cinco empresas+DSD, COMP/37287 – AWG y otras cinco empresas+DSD, COMP/37526 – Feldhaus+DSD, COMP/37254 – Nehlsen+DSD, COMP/37252 – Schönmakers+DSD, COMP/37250 – Altvater+DSD, COMP/37246 – DASS+DSD, COMP/37245 – Scheele+DSD, COMP/37244 – SAK+DSD, COMP/37243 – Fischer+DSD, COMP/37242 – Trienekens+DSD, COMP/37267 – Intercero+DSD), “Decisión DSD II”; Decisión de la Comisión Europea de 16 de octubre de 2003 en un procedimiento con arreglo al artículo 81 del Tratado CE y al artículo 53 del Acuerdo EEE (asuntos COMP D3/35470 – ARA, COMP D./35473 – ARGEV, ARO), “Decisión ARA”.



La LERE ha sido desarrollada por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para su desarrollo y ejecución.

Tras la Ley de Residuos, diversas normas han optado por los Sistemas Integrados de Gestión como fórmula privada de gestión de los residuos, reduciendo así el ámbito material de la competencia municipal. Estas normas, como decíamos, son de carácter reglamentario, fundamentándose en las disposiciones de la Ley de Residuos antes comentadas.

Así, el R.D. 1416/2001 de 14 de diciembre, modificó la Ley 11/1997 dando origen al SIGR para la gestión de los residuos de envases fitosanitarios SIGFITO, con la particularidad de que los envases objeto de este SIGR constituyen residuos considerados peligrosos. Este reglamento se aprobó en virtud de la habilitación otorgada al Gobierno por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, para que pudiera establecer que determinados envases industriales o comerciales no pudieran acogerse a la exención regulada en el apartado 1 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/1997, cuando su composición o la del material que hubieran contenido presentara unas características de peligrosidad o toxicidad que pudiera comprometer el reciclado, valorización o eliminación de las distintas fracciones residuales.

El Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos, es el punto de partida para la constitución de un importante número de Sistemas Integrados de Gestión. De hecho, para la gestión de los RAEE no existe un único SIGR, como es el caso del resto de los residuos, sino que se constituyen al amparo de este Real Decreto diversos SIGR que, a lo sumo, persiguen la gestión de una línea de RAEE determinada o incluso de más de un SIGR para la gestión de un mismo residuo, como es el caso de ECOLUM y AMBILAMP, o de RECILEC y ERP. Este R.D. traspone la Directiva 2002/96/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2004, sobre residuos de aparatos eléctricos o electrónicos, modificada en su artículo 9 por la Directiva 2003/108/CE, de 8 de diciembre de 2003, e incorpora también lo dispuesto en la Directiva 2002/95/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos o electrónicos.

Esta normativa distingue y clasifica los RAEE en función de su procedencia, considerando residuos urbanos los procedentes de hogares particulares (entendiendo como residuo procedente de hogares los generados en domicilios y en comercios, industrias e instituciones cuando por su naturaleza y cantidad sean asemejables a los anteriores). En este caso, dispone su entrega sin coste alguno para el poseedor a los distribuidores o en las instalaciones o sistemas de recogida selectiva habilitados por las Entidades locales, quienes lo entregarán a los sistemas establecidos por los productores según convenios establecidos. No califica como urbanos sin embargo a los RAEE no procedentes de hogares particulares, en cuyo caso se dispone su entrega directa a los sistemas establecidos por los productores, pudiendo entregarse también a las Entidades Locales si hay acuerdos voluntarios suscritos por estas con el SIGR.

El R.D. 1619/2005, de 30 de diciembre fundamenta la aparición del Sistema Integrado de Gestión de Neumáticos Fuera de Uso (SIGNUS). Según este R.D., que complementa las disposiciones del R.D. 1481/2001, de 27 de diciembre, que prohíbe el depósito de



neumáticos troceados en vertedero desde julio de 2006, el productor de neumáticos debe recuperar un número de neumáticos fuera de uso igual al que pone en el mercado, pudiendo optar para ello entre diversas fórmulas: la gestión directa de forma individualizada, el empleo de gestores autorizados, participar en un SIGR o financiar a un sistema público de gestión. Asimismo, obliga a los fabricantes a especificar en las facturas de venta de los neumáticos nuevos la repercusión en su precio final de los costes de gestión del residuo a que den lugar esos neumáticos una vez finalizado su uso. Los poseedores (talleres) o generadores (usuarios) de neumáticos fuera de uso han de entregarlos a los productores o a sus gestores autorizados, y no a las Entidades locales, excepcionando así el deber genérico de entrega de los residuos urbanos previsto en la legislación básica de residuos.

El Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados, viene a sustituir la regulación que anteriormente ofrecían la Orden de 28 de febrero de 1989 y la de 13 de junio de 1990, que modificaba a la anterior, y que incorporaban al ordenamiento interno las Directivas 75/439/CEE, del Consejo de 6 de junio de 1975, relativa a la gestión de los aceites usados la Directiva 87/101/CEE, del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, que la modificaba. En virtud de este Real Decreto se organiza SIGAUS como Sistema Integrado de Gestión de los Aceites Usados, residuo peligroso por naturaleza y composición.

D. LA AUTORIZACIÓN DE LOS SIGR

El funcionamiento de los SIGR requiere autorización expresa del órgano competente de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se pretenden implantar. Así se expresa directamente en las diferentes normas específicas reguladoras de la gestión de los residuos objeto de los SIGR que hemos comentado (art. 8.2 R.D. 1619/2005, art. 8.2 R.D. 208/2005, art. 12.1 R.D. 679/2006).

Ello es lógico si partimos de la base de que la Ley de Residuos considera a las Comunidades Autónomas competentes para la autorización de las actividades de producción y gestión de residuos de forma genérica (art. 4.2) y de las actividades de valorización y eliminación de residuos de forma específica (art. 13.1).

En algunos casos, en el procedimiento de autorización se exige la previa audiencia de los consumidores y usuarios (art. 8.2 LERE) y en otros se hace mención expresa a la necesidad de su publicación en el Boletín autonómico correspondiente (8.2 R.D.208/2005).

Asimismo, las diferentes normas suelen incluir una previsión sobre la obligación de las Comunidades Autónomas de comunicar al Ministerio de Medio Ambiente las autorizaciones que hayan concedido.

Para la autorización se requiere una solicitud de autorización que debe contener, casi con carácter general, determinaciones sobre:



- a) Denominación del SIGR.
- b) Identificación de los productores adheridos al SIGR o los agentes económicos que lo constituyen y de la forma en que podrán adherirse al mismo otros agentes económicos en el futuro.
- c) El ámbito de aplicación territorial del SIGR.
- d) La identificación y el domicilio de la entidad, con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro, a la que se atribuirá la gestión del sistema.
- e) Descripción del sistema de recogida que se pretende implantar y del destino que se dará a los residuos, la identificación de los puntos de recogida.
- f) Mecanismos de seguimiento, control de funcionamiento y verificación del grado de cumplimiento de los porcentajes previstos para los diferentes destinos de los residuos.
- g) Identificación de los gestores autorizados que realizarán las operaciones de gestión durante el periodo de vigencia de las autorizaciones.
- h) Mecanismos de financiación y garantías establecidas.
- i) Procedimiento de recogida de datos y suministro de información a la Administración autonómica.

No existe previsión expresa en todas las normas sobre el plazo de las autorizaciones de los SIGR. El 208/2005 sí hace mención a que las autorizaciones de los SIGR de RAEE serán por cinco años renovables sucesivamente por periodos iguales (art. 8.4). En los demás supuestos, el plazo será el que determinen las respectivas Comunidades Autónomas.

E. LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS RESIDUOS URBANOS: LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS Y EL CARÁCTER OBLIGATORIO Y RESERVADO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

El artículo 4.3 de la Ley de Residuos atribuye a las Entidades Locales la competencia para la gestión de los residuos urbanos, dentro del marco establecido por la propia Ley de Residuos y por las normativas autonómicas correspondientes, calificando como obligatorios los servicios de recogida, transporte y eliminación, al menos, de los residuos urbanos.

Esta previsión de la Ley de Residuos reproduce la atribución más genérica de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LB, en adelante), que definía a los municipios como las entidades territoriales competentes para la prestación de estos servicios, atribuyéndoles dichas competencias de forma genérica (art. 25.1 LB) y específica (art. 25.2 LB).

El artículo 25.1 LB contiene una atribución genérica de la facultad de actuar en cuanto afecte a los intereses propios de los municipios, al establecer que, en el ámbito de sus competencias y para la gestión de sus intereses, el municipio puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.



Y, por su parte, el artículo 25.2 enumera como “competencias municipales propias”, en lo que ahora nos interesa:

- f) Competencia en materia de protección del medio ambiente (dentro de la esfera de sus intereses específicos)
- h) Protección de la salubridad pública
- l) Servicio de limpieza viaria, servicio de recogida y tratamiento de residuos y servicio de tratamiento de aguas residuales

Las competencias se concretan e identifican en el establecimiento de servicios públicos y de actividades económicas. La existencia y reconocimiento de esas competencias “propias”, que son una exigencia de la autonomía local, se ha traducido en el establecimiento de unos servicios públicos “mínimos” o de prestación obligatoria que sirven claramente a la satisfacción de los intereses más netos y claros de una colectividad local.

De tales servicios, el artículo 26 LB define como servicios mínimos⁴ o de prestación obligatoria:

- a) En todos los municipios: Recogida de residuos y limpieza viaria
- b) En los de más de 5000 habitantes: Tratamiento de Residuos
- d) En los de más de 50000 habitantes: Protección del medio ambiente

También hacen referencia a esta competencia el artículo 42.3,a) de la Ley 14/1986 de 25 de Abril, General de Sanidad.

Las principales modificaciones operadas por la Ley de Residuos en materia de competencias municipales son:

1. Atribución genérica como servicio obligatorio, en todos los municipios, de la recogida, el transporte y la eliminación de residuos urbanos (art. 26.2 b LB sólo lo atribuía a los de más de 5000 habitantes)
2. Obligación de implantar sistemas de recogida selectiva en municipios de más de 5000 habitantes a partir de 2001 (Art. 20.3 LR)⁵. Sin embargo, no se especifican en esta Ley las tipologías de residuos que han de ser objeto de esa recogida selectiva por parte de

⁴ Art. 26.1 LB.1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En los Municipios con población superior a 5.000 "habitantes-equivalentes," además: (Apartado 1. redactado según los criterios establecidos en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre). Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

⁵ El art. 3.m) LR entiende por recogida selectiva *el sistema de recogida diferenciada de materiales orgánicos fermentables y de materiales reciclables, así como cualquier otro sistema de recogida diferenciada que permita la separación de los materiales valorizables contenidos en los residuos*. Por ejemplo, el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos de Andalucía clasifica cuatro grupos de residuos para su recogida selectiva: la fracción orgánica o compostable, en el contenedor gris, envases en contenedor amarillo, vidrio en contenedor verde y papel-cartón en contenedor azul)



los municipios, aunque se excluye expresamente a los residuos de envases mediante una remisión a su normativa específica.

Se incluyen como competencia obligatoria pues la recogida, el transporte y la eliminación de los residuos (art. 4.3 LR). No se incluye pues la valorización como servicio mínimo obligatorio, lo cual sí hacen las diferentes normas autonómicas en algunos casos⁶.

La LB no especifica, por razones obvias, el contenido concreto de dichas competencias, contenido que debe ser definido como garantía de esa autonomía municipal. Para ello hay que recurrir, por lo tanto, a la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, y a las Ordenanzas municipales, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 4.3 LR, en función de la capacidad de gestión de la entidad local en cuestión.

La legislación sectorial ha de respetar siempre un contenido mínimo que garantice esa autonomía municipal, por lo que las modificaciones competenciales que opere, que en cualquier caso no pueden significar la eliminación de esas competencias, han de realizarse de forma motivada y nunca en daño a ese principio de autonomía local consagrado en la Constitución (STC 32/1981).

Entre las consecuencias de la declaración legal de estas competencias propias y de la declaración de la obligatoriedad de un servicio público es preciso destacar que dicha competencia ha de ser ejercida con carácter irrenunciable y la posibilidad y facultad que la LBRL confiere a los vecinos del municipio para exigir su efectividad (art. 18.1.g)).

Además de ese carácter obligatorio de los servicios, la Ley de Bases (art. 86.3) establece una reserva en favor de las Entidades locales de los servicios esenciales de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos⁷. En cualquier caso, la ejecución en régimen de monopolio requiere acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno⁸, siguiéndose el procedimiento del artículo 97 RDL 781/1986 de 18 de Abril y aprobación por la Comunidad Autónoma correspondiente.

⁶ Por ejemplo, el Decreto 283/1995, de 21 de noviembre, en la Comunidad Andaluza.

⁷ El art. 86.3, en relación con 128.2 CE, que remite a la Ley, establece más específicamente una reserva en favor de las Entidades Locales de ciertos servicios relacionados con los residuos (recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos), lo cual conlleva la posibilidad de prestación en exclusiva, en régimen de monopolio. Establece este precepto que *“se declara la reserva en favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. (Inciso redactado conforme al Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, que suprime la mención “servicios mortuorios” que figuraba en el texto). El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.*

⁸ Art. 86.2 LB. Cuando el ejercicio de la actividad se haga en régimen de libre concurrencia, la aprobación definitiva corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio. Art. 86.3, in fine. *La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma. (Apartado 3. redactado conforme a lo dispuesto por la disposición derogatoria única e) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre).*



Las razones de la previsión del monopolio local en la gestión de residuos (higiénico-sanitarias) hoy día han desaparecido, pues el valor intrínseco de los residuos y la rentabilidad de las operaciones de gestión para el sector privado satisfacen estas necesidades.

Los Sistemas Integrados de Gestión de Residuos, creados mediante acuerdos voluntarios entre los agentes implicados (productores, comerciantes, consumidores, etc), suponen una alternativa a la gestión pública pues organizan sus propios medios de recogida o gestión en los que las Administraciones locales, como mucho, pueden participar colaborando en la fase de recogida selectiva.

Estos mecanismos de gestión son los *sistemas de depósito, devolución y retorno* y, como fórmula subsidiaria a éstos, los *sistemas integrados de gestión* que, a pesar de tal carácter subsidiario están protagonizando esa alternativa a la gestión municipal.

La posibilidad de las Entidades locales de convenir con los SIGR su participación en la recogida no es ya una competencia local, sino una actividad económica realizada por la Administración local conforme a su cláusula de competencia universal (art. 25.1).

Las Entidades locales son, pues, a lo sumo, meros colaboradores del SIGR, que es quien controla la gestión. Ni siquiera está legalmente previsto un deber de información por parte de los SIG a la Administración local.

F. LAS RELACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES CON LOS SIGR

No encontramos un modelo único de relación entre las Entidades locales y los SIGR, sino que coexisten diferentes posibilidades de participación de la Administración local en la organización y funcionamiento de los SIGR. Así, hay SIGR en los que la participación de las Entidades locales es bastante importante, sirviéndose éstos de los servicios municipales existentes en la mayoría de los municipios (ECOEMBES o ECOVIDRIO), mientras que en otros casos no existe casi relación o participación de la Administración local en la gestión del residuo objeto del SIGR.

Por ello, se dan paralelamente dos situaciones diferenciadas según el tipo de residuo y SIGR de que se trate, supeditadas siempre a la firma de acuerdos o convenios de colaboración.

Por un lado, algunos SIGR no mantienen en la práctica casi relación alguna con las Entidades locales. No se celebran acuerdos voluntarios o convenios de colaboración y los SIGR reciben los residuos directamente entregados por los productores en los puntos de recepción que disponen, habitualmente en el canal de distribución del producto (SIGRE, SIGFITO, SIG de RAEE's no procedentes de hogares, SIGNUS, SIGAUS, ECOVIDRIO, cuando se encarga directamente del servicio de recogida).

Por otro lado, en determinados supuestos el SIGR recibe los residuos recogidos por las EELL, cuando así hayan firmado el referido acuerdo (Ecoembes, Ecovidrio, SIG de RAEE's, respecto a los procedentes de hogares y, previo acuerdo, de los de uso



profesional, SIGNUS, SIGAUS). De estos, en algunos casos el SIGR financia en parte el sobrecoste de recogida (mediante una contraprestación económica fijada en el convenio que vendría a compensar la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida y tratamiento y el sistema acordado con el SIGR, que se entiende independiente del posible valor económico o venal de los residuos recuperados, según dispone el artículo 10.2 LERE) y en otros casos sólo se quedan con el residuo, sin aportación económica alguna a la Entidad local. Las Entidades locales son, pues, a lo sumo, meros colaboradores del SIG, que es quien controla la gestión. Ni siquiera está legalmente previsto un deber de información por parte de los SIGR a la Administración local.

Este es el modelo de participación previsto en la Ley de Envases, que se ha reproducido genéricamente en las normas posteriores reguladoras del resto de los SIGR.

La posibilidad de las Entidades locales de convenir con los SIGR su participación en la recogida no es ya una competencia local, sino una actividad económica realizada por la Administración local conforme a su cláusula de competencia universal (art. 25.1).

La LERE (Art. 9.1) reduce la participación de las Entidades locales en los SIGR de envases a la firma de convenios de colaboración entre éstas y la entidad gestora del SIGR. Mediante estos acuerdos, las Entidades locales se comprometerán a realizar la recogida selectiva de los residuos de envases y envases usados incluidos en el SIGR y a su transporte hasta los centros de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los de reciclado o valorización. Es decir, les impone esta forma de participación, obligándolas, si no convienen, a que organice un procedimiento específico para garantizar esos objetivos.

La participación de las Entidades Locales en los SIGR de envases se ha de llevar a cabo a través de las Comunidades Autónomas a las que pertenezcan, cuando éstas tengan aprobados planes de gestión de residuos sólidos urbanos (art. 9.3 LERE).

G. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS MEDIANTE SIGR

Una de las razones de la implantación de los SIGR como modelo adecuado de gestión de los residuos urbanos, que extraemos de las disposiciones normativas que los organizan, hay que buscarlas en el principio de responsabilidad, puesto que se pretende hacer recaer el coste del tratamiento del residuo sobre el industrial que pone en el mercado el producto que posteriormente se convertirá en dicho residuo y, en definitiva, sobre el consumidor del producto, que es quien genera por lo tanto dicho residuo. Incluso, podríamos afirmar que el principal fundamento o justificación de la existencia de los SIGR podría considerarse el principio de responsabilidad del productor.

Este se ha constituido, en el ámbito comunitario, en uno de los principios de la gestión de los residuos de mayor importancia, pues trata de hacer efectivo en esta materia de gran incidencia ambiental el principio del Derecho Ambiental “quien contamina paga”.

El sistema permite que el productor o fabricante del producto que tras su uso se convertirá en residuo sea quien se responsabilice de la gestión de dicho residuo en que



luego se convierten esos productos puestos en el mercado, al costear su tratamiento. Y así, finalmente, en consecuencia, será el consumidor de dichos productos quien asuma el gasto, por el incremento del precio del producto con el coste de su tratamiento.

Por otro lado, también se da cumplimiento mediante el establecimiento de este sistema de gestión de residuos al Principio de Jerarquización en los objetivos que pretende articular los mecanismos necesarios para lograr, por este orden, la reducción o minimización en la producción, la recuperación o reutilización y el reciclaje o valorización, con carácter preferente a la eliminación de los residuos. El sistema organizado por los SIGR resulta adecuado para el logro de los objetivos propugnados por este principio, al conseguir que los productos que se convierten en residuos se reintroduzcan en el ciclo productivo y su fin no sea la eliminación, sino su tratamiento mediante reutilización, reciclaje o valorización.

Sin embargo, esta fórmula de gestión no sólo presenta estos aspectos positivos, sino que conlleva también algunos inconvenientes, entre los que destacamos los siguientes:

1º.- Importante supeditación a la colaboración ciudadana.

El principal inconveniente que presenta este sistema de gestión es que el funcionamiento de estos SIGR está muy supeditado a la participación ciudadana. Si la colaboración falla, el sistema no funciona.

Para que sea efectivo y se alcancen los objetivos de recuperación que se marcan es imprescindible la separación en origen, directamente por el productor. Por eso, la recogida selectiva de todos los productos fuera de uso que han financiado el SIGR se presenta como misión casi imposible respecto a algunos tipos de residuos. Pensemos, por ejemplo, el caso de los envases ligeros o los envases de vidrio. Podemos asegurar que no todos los residuos de envases que usan el punto verde son destinados por los poseedores a los contenedores amarillos o a los sistemas de recogida selectiva dispuestos por Ecoembes o sus entidades colaboradoras. Consecuentemente, los residuos que no se entregan por el consumidor-productor a los agentes dispuestos por el SIGR van a parar presumiblemente de forma habitual a los contenedores dispuestos por la Administración local para la recogida de la fracción resto, por lo que es ésta la que asume su gestión a pesar de tratarse de residuos incluidos en el ámbito de gestión del sistema. Y si, de otro modo, estos residuos se recogen selectivamente por los propios servicios públicos locales, se estaría gestionando por la Administración local un residuo que, por Ley, ha quedado fuera de su ámbito material de competencias y ha costeado previamente su tratamiento.

La falta de colaboración ciudadana se convierte, por lo tanto, en una penalización o carga gravosa para la Administración Local que asume la gestión de unos residuos, con su correspondiente coste, que ya han pagado previamente esa gestión a un sistema privado.

Esta problemática conlleva la necesidad de realización de importantes campañas de concienciación que reduzcan la cantidad de residuo que queda fuera del sistema.



No obstante, la concienciación ciudadana a veces puede resultar difícil cuando se pretende la separación de los residuos exclusivamente en función de que exhiban el denominado punto verde, como muestra de que se trata de un residuo por el que su productor ha pagado su gestión, y no en función de la naturaleza o composición del residuo en cuestión.

Así, para los gestores locales resulta a veces complicado concienciar a los ciudadanos de que los contenedores amarillos son exclusivamente para la recogida selectiva de envases ligeros y no para plásticos (por ejemplo, un juguete de polietileno o plástico film), aunque sean igualmente reciclables en los mismos centros de tratamiento que los envases de plástico; ni para aluminio (por ejemplo, un cazo o una sartén de aluminio), aunque fuera igualmente tratable que las latas de aluminio. También resulta difícil para el ciudadano de a pié, distinguir un envase de los aceptados en los contenedores de envases, porque está marcado con el punto verde, de aquéllos envases (por ejemplo, comerciales) que no lo llevan porque en origen no han costeado su tratamiento como residuo por falta de acuerdo con Ecoembes, aunque su proceso de reciclado sea el mismo.

Y, por otro lado, resulta complicado articular a la vez un sistema de recogida selectiva de esos otros residuos valorizables que no han financiado el SIGR, pero que tienen igual o semejante composición química que permitiría un mismo proceso de valorización, para evitar que su destino sea el vertedero correspondiente, por razones de complejidad técnica tanto en la información para la separación de los residuos como para la ubicación de más tipos de contenedores en las ciudades, ya abarrotadas de mobiliario urbano.

La exclusión de los sistemas de recogida públicos de aquellos residuos que no han financiado el sistema añade a la motivación ambiental de los SIG una motivación económica de base que, aunque lógica y entendible desde el punto de vista técnico y económico, es difícilmente comprensible por los ciudadanos que han de colaborar activamente con el sistema en virtud de una conciencia ecológica o ambiental.

Para otros tipos de residuos, esta problemática se reduce sin embargo. Es el caso, por ejemplo, de los neumáticos fuera de uso, pues son escasos los usuarios que realizan directamente el cambio de neumáticos de sus vehículos sin pasar por los talleres colaboradores de SIGNUS, o presentan una naturaleza o composición que los convierte en exclusivos y no da lugar a dudas o confusión por parte del usuario.

2º.- Dependencia de la viabilidad técnica y económica de la valorización del residuo.

Uno de los denominadores comunes de todos los SIGR actualmente desarrollados es que su objeto material, el residuo para cuya gestión se constituyen, es un residuo valorizable, con posibilidades de reutilización, reciclado o aprovechamiento, y con un valor intrínseco como materia para dichos procesos que pagan los gestores finales al SIGR.

De hecho, podemos considerar que el origen de los SIG se debe a la creación de infraestructuras técnicas capaces de aprovechar el potencial de valorización de algunos residuos bien como materia prima secundaria o como combustible. De hecho, los residuos que ahora se gestionan por lo SIGR suscitaban poco interés anteriormente



debido al poco desarrollo de los mercados de valorización y al alto coste de su procesamiento y a la casi inexistencia de infraestructuras de gestión.

La existencia del SIGR significa que existen posibilidades técnicas para valorizar o recuperar el residuo y que son económicamente viables.

No existen pues SIGR para la gestión de residuos que se destinan exclusivamente a eliminación o cuya valorización requiere de una infraestructura técnica tan costosa que no hace económicamente viable esa valorización. Es decir, aquéllos residuos cuya eliminación es más rentable en términos económicos que su valorización.

Sólo lo que es económicamente viable o rentable se gestiona así por el sector privado, quedando para el público lo que no lo es. Sería fácil aventurarse a vaticinar que cuando las posibilidades técnicas conviertan en económicamente viable la valorización de un determinado tipo de residuo, probablemente su gestión dejaría de ser pública y se organizarían SIGR, tras la oportuna normativa reguladora, que asumirían su gestión en términos semejantes a los actualmente operativos.

3º.- Carencia de autoridad disciplinaria de los SIGR

El SIGR, o su entidad gestora, por su carácter o naturaleza privada carecen de la autoridad que la normativa atribuye a las Administraciones Públicas para garantizar la gestión de los residuos que proponen, por lo que en ningún caso pueden imponerla, dependiendo de la voluntad de los usuarios y colaboradores el logro de sus objetivos. El SIGR no puede sancionar infracciones ni exigir responsabilidades administrativas por incumplimientos, especialmente de los ciudadanos que no colaboran ni separan en origen el residuo objeto de su gestión.

Son pues las Administraciones públicas competentes en cada caso quienes han de asumir esa función inspectora y sancionadora para garantizar el sistema.

Pero también resulta problemática la actual situación competencial en este ámbito, pues la Ley de Residuos atribuye la competencia para sancionar, por ejemplo, la no separación de los residuos objeto de la gestión de los SIGR de la fracción resto, a la Administración autonómica, y no a los Ayuntamientos y Entidades locales correspondientes. Esta situación, añadida a la dificultad para controlar la voluntad de los ciudadanos consumidores y productores de residuos por parte de cualquier tipo de Administración, incluida la local, se traduce en que se antoja tarea casi utópica la de garantizar públicamente con medidas coactivas o sancionadoras que en los domicilios se separen los envases con punto verde de dicha fracción resto si tal separación no se hace voluntariamente.

4º.- Homogeneidad en la financiación.

La previsión normativa de que el SIGR coste o financie el extracoste que para las Administraciones locales colaboradoras supone la recogida selectiva del residuo que



constituye su objeto respecto al coste de un servicio de recogida ordinario no se materializa en algunos casos (como suele ocurrir, por ejemplo, en el caso de los RAEE) o no se ajusta a la realidad.

Sistemas Integrados de Gestión como ECOEMBES o ECOVIDRIO, por ejemplo, establecen unas cuantías fijas por tonelada de residuo que se les entrega, modulándose la financiación en función de parámetros como el número o tipo de contenedores instalados o el sistema de recogida (lateral, trasera, puerta a puerta, etc.).

Sin embargo, no se tiene en cuenta el valor real del servicio de recogida para las Entidades locales. Sería absurdo pensar que en todos los lugares del país, en todos los municipios, todas las empresas concesionarias o gestoras de las miles de Administraciones locales existentes cobran las mismas cantidades a sus Ayuntamientos por la prestación de los servicios de recogida, transporte o tratamiento. Existen diferencias, en algunos casos notables. Por lo tanto, en algunos casos ese precio unitario que dispone Ecoembes no es suficiente para dar efectivo cumplimiento al mandato de la Ley de Envases respecto a la financiación prevista.

Ello puede dar lugar a que, de no mediar la buena voluntad de los Ayuntamientos correspondientes, que asumen costes que no les corresponden, con pesar para unas arcas municipales habitualmente ajustadas, dejen de prestarse servicios de recogida selectiva no financiados por el SIGR o a que se deje en manos del SIGR la prestación de dichos servicios, sin intervención municipal, y sean estos SIGR quienes dispongan el gestor correspondiente.

5º.- Irresponsabilidad en la gestión

Finalmente, es preciso realizar una consideración más en materia de relaciones entre los SIGR y las Administraciones públicas, referida a la responsabilidad.

En las relaciones entre los SIGR y las Administraciones públicas es preciso realizar una consideración adicional referida a la responsabilidad administrativa de estos Sistemas. Con base en el artículo 31.1 LR, este sistema debe incluir unos mecanismos de inspección por parte de la Administración local, al disponer que los acuerdos voluntarios y convenios de colaboración a los que se refieren los artículos 8 (acuerdos por los que se organizan sistemas de gestión) y 28 deberán contener mecanismos de seguimiento e inspección del funcionamiento del sistema de gestión. Asimismo se dispone que los costos del seguimiento e inspección se imputarán a los productores y participantes en el acuerdo.

De este modo, el art. 34.3.e) LR considera infracción grave “el incumplimiento por los agentes económicos señalados en los artículos 7.1 (responsables de la puesta en el mercado) y 11.1 (poseedores) de las obligaciones derivadas de los acuerdos voluntarios o convenios de colaboración suscritos (apartado e)), otorgando la competencia para sancionar dichas infracciones a la Administración autonómica.

Pero, fuera de esta responsabilidad administrativa por el incumplimiento de obligaciones legales garantizadas por la Administración, pueden plantearse dudas sobre la



responsabilidad por la gestión, de la que algunas entidades gestoras de los SIG hacen gala de carecer. Ciertamente, no existirá en estos casos una responsabilidad contractual con la Administración pública, al no existir contrato administrativo por no tratarse de un servicio público gestionado por el SIGR, sino que hemos de partir de que cualquier tipo de responsabilidad exigible al Sistema por daños ocasionados por el desarrollo de la actividad sería responsabilidad extracontractual.

Frente a la sujeción al principio de responsabilidad de las Administraciones Públicas, la adopción de la forma de sociedad de responsabilidad limitada reduce la responsabilidad de los socios sólo al capital de la sociedad. Y, dentro de esta limitación inicial, al configurarse como sociedades sin ánimo de lucro, por exigencia legal y en virtud de sus estatutos, que operan en el tráfico mercantil con el único objetivo de atender las obligaciones de las empresas adheridas, puede entenderse que sus ingresos están necesariamente vinculados a la cobertura financiera de tales obligaciones y, por lo tanto, al no buscar el beneficio, es difícil que como consecuencia del funcionamiento de estas sociedades puedan darse situaciones que impliquen responsabilidad para los socios o administradores.

En conclusión, si bien los SIGR se presentan en la actualidad como una fórmula ideal y genérica para garantizar el cumplimiento de los principios comunitarios de gestión de residuos y, sobre todo, del principio “quien contamina paga”, en aquéllos campos en los que es factible incidir en el coste de producción de aquellos productos que pasarán a convertirse en residuos después de su uso o consumo por cuanto se asegura, desde el momento de su producción, el coste de su tratamiento como residuo, la organización y operatividad del sistema muestra aspectos deficientes que, cuanto menos, imponen ciertas reflexiones desde el punto de vista ambiental y desde perspectivas jurídicas.

Es preciso articular mecanismos, tanto desde la regulación normativa de la gestión mediante SIGR como desde su propia organización, que reduzcan o eliminen los inconvenientes o problemas que presenta este incipiente modo de gestión de los residuos, que garanticen la viabilidad del sistema y que justifiquen su salida del sistema público de gestión sin perjuicio para las Administraciones públicas correspondientes.