

El contenedor azul está huérfano

La Responsabilidad del Productor debe llegar a la totalidad de la gestión del papel-cartón. El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022 indica que sería necesario incrementar el reciclado neto de papel y cartón en 1,16 millones de toneladas.

Ricardo Luis Izquierdo

Director General de Medio Ambiente y Espacio Público del Ayuntamiento de Fuenlabrada

Palabras clave

Reciclaje de papel y cartón, envases de cartón, contenedores, gestión de residuos

A PESAR DE TENER UNA POTENTE INDUSTRIA papelera que podría asumir todo el papel-cartón que se desecha (España es la tercera potencia europea en fabricación de cartón), a pesar de tener una red de 225.000 contenedores azules repartidos por toda España, la realidad es que estamos muy lejos de alcanzar los objetivos de reciclado.

Hay una cantidad muy alta de papel-cartón en los residuos mezclados municipales (un 11%) que, si se selecciona en las plantas de tratamiento, se obtiene un material contaminado que tiene poco, o nulo valor, por lo que en muchos casos acaba en el vertedero.

El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022 indica que sería necesario incrementar el reciclado neto de papel y cartón en 1,16 millones de toneladas.

Si existe capacidad industrial de reciclaje, si existe infraestructura para la recogida selectiva y hay una gran cantidad de material disponible para ser recogido.

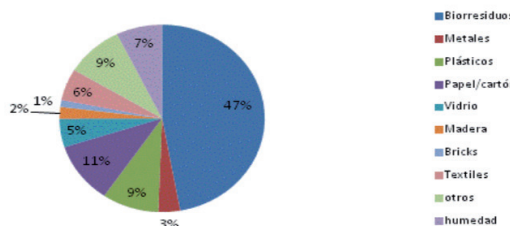
¿Qué motivo hay para que estemos en esta mala situación?

Nada pasa sin hechos causales.

EFFECTO DE DEFINICIÓN DEL ENVASE DE CARTÓN SUJETO A LA RESPONSABILIDAD DEL PRODUCTOR

La Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases no delimitó con claridad la frontera entre los residuos de gestión municipal y los de gestión privada. Esta indefinición es especialmente evidentemente en los envases de cartón al ser opcional la incorporación a un sistema de responsabilidad del productor los envases industriales o comerciales, salvo que los responsables de su puesta en el mercado decidan someterse a ello de forma voluntaria.

Composición media fracción resto por material (%)



Fuente: Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022

La consecuencia es que muchos envases comerciales de cartón, que no contribuyen económicamente al Sistema de Responsabilidad, acaban en el circuito municipal incrementando significativamente los costes de logística de recogida. Cuando el valor del material es elevado esto es una ventaja, pero cuando el precio baja, como veremos, se convierte en un serio problema.

Esta situación se agravó a lo largo del tiempo, pues la voluntariedad ha causado un gran volumen de fraude sin que la Administración competente, ni la autonómica, hayan aplicado los adecuados procedimientos de inspección.

La reacción de Ecoembes fue ceñirse al guión legal, mantenerse en la posición de financiar solo una parte del sistema de recogida selectiva de papel-cartón, proporcional a la cantidad de envases adheridos, y desentenderse del resto.

Esto no implica que, a la hora de cumplimiento de objetivos de reciclado, la recogida selectiva del papel/cartón, en su totalidad, haya sido incorporada a las estadísticas.

EL "AGUJERO LEGAL" DE LA VENTA POR CORREO

El Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases establecía en el ANEJO 1 "Productos que no tienen la consideración de envases" que los sobres no lo eran.

Por una extraña e inexplicable razón, se generalizó que los paquetes postales estaban exentos del pago de la responsabilidad del productor. Y esta consideración se mantuvo aun cuando el ejemplo del sobre fue eliminado en 2006.

En este momento algunas empresas de paquetería están adheridas a Ecoembes (Amazon España) y otras



no (AliExpress), destacando por su no adhesión, nada más y nada menos que Correos, con sus 83 millones de paquetes enviados al año, lo que supone un 49% de cuota nacional de envíos e-commerce.

Pero aún las empresas adheridas son aquellas que operan desde España y el fraude en la paquetería recibida desde el extranjero es casi total.

Este fraude no ha tenido la respuesta por la Administración competente, en este caso la estatal, por no aplicar los adecuados procedimientos de inspección, que no están previstos.

Por la aduana pasan sin problemas paquetes no adheridos a Ecoembes, a pesar de ser inspeccionados rigurosamente para comprobar que cumplen con los requisitos técnicos y sanitarios de la UE.

La venta por correo ha sido la causa del cambio de composición del contenedor azul, que en este momento es mayoritariamente cartón, con una presencia escasa de papel impreso por la caída de la prensa escrita a favor de los medios digitales.

EL PRECIO OSCILANTE DEL PAPEL Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LOS CONTRATOS MUNICIPALES DE RECOGIDA

Los problemas relacionados, siendo importantes, no impe-

	Ene	Feb	Mar	Abr	Mayo	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
	64	64	89	90	90	75	78	78	78	78	78	90
2011	90	104	109	109	109	108	108	108	100	84	64	62
2012	77	95	105	105	93	63	63	63	70	70	83	74
2013	74	72	79	79	79	72	72	72	72	72	72	72
2014	70	70	69	59	61	59	61	60	60	53	54	54
2015	61	61	65	75	90	91	90	90	78	71	71	71
2016	72	72	79	86	86	79	87	100	95	85	85	83

ESTADÍSTICAS DE PRECIOS DE PAPEL PARA RECICLAR EN ESPAÑA en €/tonelada. Fuente: Aspapel

dían que la recogida selectiva de papel cartón tuviese una financiación suficiente porque el precio del material recuperado era alto.

La voracidad del mercado chino supuso que el precio del papel/cartón procedente de la recogida selectiva municipal llegara a altos precios. Estos se reflejaban en el índice Aspapel.

Estimulados por los agentes del mercado, especialmente los recuperadores, los Ayuntamientos, en muchos casos, ligaron el precio de los contratos, positivo, a este índice Aspapel sin incorporar los ingresos recibidos por Ecoembes y no vieron el aviso que suponía la fluctuación tan acusada de un mes a otro.

LOS ROBOS

Precios muy altos han provocado el saqueo de los contenedores azules en la vía pública.

Solo en el Ayuntamiento de Madrid se calcula que los cartoneros ilegales sustrajeron 67.300 toneladas de papel, con un valor de 10 millones, desde 2016.

Estos robos se producían por tolerancia de los Ayuntamientos que no aplicaban medidas de vigilancia a pesar de que los cartoneros actuaban sin pudor, realizando operaciones peligrosas en pie sobre camiones de caja abierta, pero también por la dificultad de denuncia dado que, en muchos casos, los tribunales sentenciaban que la retirada de residuos no suponía falta o delito, por estar abandonados en la vía pública, sin dueño.

Finalmente, las modificaciones normativas que explicitaron la propiedad municipal de los residuos, sentencias como la producida por denuncia de una Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, que puso en conocimiento de la Justicia la existencia de una organización dedicada al hurto continuo de papel y cartón de los contenedores, la instalación de contenedores antihurto y el fin de la tolerancia municipal, han reducido, que no eliminado, las sustracciones de papel, que repuntan cuando sube el precio del papel/cartón.

Lo que es cierto, es que estas operaciones fraudulentas han perjudicado al sector legal de la recuperación tanto en lo económico como en el empleo. Auténticas mafias organizaban la logística de la recogida fraudulenta, explotando a los cartoneros.

Pero hay que recalcar que la causa de los robos es la existencia de un mercado negro que adquiere este material.

Y la existencia de este mercado negro solo se entiende por una ausencia de control a los gestores de residuos por parte de las administraciones autonómicas, pues el seguimiento riguroso de la trazabilidad del



residuo en la entrada y salida en las empresas de tratamiento de residuos permite detectar el fraude.

LA PELEA POR EL MATERIAL CUANDO EL PRECIO ESTÁ ALTO

Los Ayuntamientos, especialmente los que realizan el servicio a través de una empresa municipal, percibieron en el papel una fuente de recursos y pugnaron con los recuperadores privados por el cartón comercial.

Esto llegó incluso a los tribunales como en el caso de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que anuló el Decreto del Ayuntamiento de Hernani de 09-11-2011, que ordenaba la incorporación de la recogida y tratamiento de los residuos comerciales no peligrosos al sistema de gestión municipal en los centros comerciales de Hernani, o sea, el papel y el cartón, debía incorporarse al sistema de gestión municipal, alegando razones de interés público (artículo 12.5 c) de la Ley 22/2011 (RCL 2011,1487).

Eroski discrepó de esa valoración porque, según ella, el informe presentado por el Ayuntamiento no acredita otra cosa que el beneficio económico que aporta a esta entidad el sistema de gestión de residuos implantado por ella y así, no se ha acreditado que esa gestión, atendiendo a sus resultados desde el punto de vista medio-ambiental sea más eficiente y eficaz que la gestión privada.

También existe pugna en el sector empresarial.

La industria productora de papel/cartón se resiente por la disminución de la oferta de su materia prima y la subida de precios por el desvío masivo de papel recuperado para el mercado asiático y Aspapel (Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón), inició en 2013 una campaña a favor del reciclaje en proximidad para asegurar que todo el papel y cartón, recogido selectivamente, sea reciclado en España o en los países limítrofes de la Unión Europea.

La reacción de los recuperadores fue contundente:

La Asociación de Recicladores Recuperadores de Papel y Cartón (REPACAR) ha enviado una carta a los Ayuntamientos, Diputaciones y Mancomunidades más importantes, en la que defiende la gestión que llevan a cabo su más de un centenar de asociados para minimizar los costes de recogida de papel y cartón a los municipios. Además, en la misiva, por medio de su presidente, Sebastián Solís, se informa a estas entidades de la presión que actualmente ejercen los fabricantes de papel sobre el sector recuperador a través de diversas campañas de índole proteccionista que pueden derivar en un incremento de los costes de gestión de la recogida”.

EL CASTILLO DE NAIPES SE DESMORONA

Primero redujo las cantidades importadas en 2017, elevando los requisitos de calidad, y, de forma repentina, el mercado chino cerró sus puertas en 2018.

Y el precio del papel/cartón ha caído hasta mínimos

Los recuperadores tienen llenos los almacenes y llegan a vender a pérdidas para poder seguir recogiendo.

Los contratos municipales en vigor se resienten en su calidad, con desbordes por falta de retirada, pues cuanto menos servicio y papel se recoja, menor será la pérdida.

Los contratos, que tienen esa posibilidad, no se prorrogan, pues los contratistas pierden dinero, como en Granada y Pamplona. Las nuevas licitaciones quedan desiertas.

El papel “sucio” de las plantas de tratamiento mecánico no tiene salida y acaba en el vertedero.

La industria de producción de papel/cartón afectada por la subida del precio de la energía, exige la recogida de calidad para recortar gastos. Aprovecha la coyuntura para crear unas nuevas reglas del juego contrarias a las que sufrieron cuando el papel era escaso y caro por la competencia asiática.

El mercado interior inició una cierta recuperación en 2019 impulsado por el comercio on-line e incluso la crisis sanitaria provocado por el Covid 19 ha mantenido



este repunte, pero la subida de precios aún está muy lejos de volver a una situación que permita mantener el mercado como fue.

ALTERNATIVAS A LA SITUACIÓN ACTUAL. EL SCRAP DEL PAPEL/CARTÓN

A priori, el papel/cartón con sus características de material renovable y reciclable es una apuesta de futuro, no solo por sus actuales usos, también por ser una alternativa al plástico en muchos casos.

Se deben acomodar intereses y obligaciones de las partes implicadas. La solución es normar para garantizar la circularidad de la gestión del papel. La economía circular no es de libre mercado, es una economía condicionada por normas sociales y medioambientales.

Y el tránsito de la economía lineal a la circular supondrá afecciones a actividades existentes que no pueden parchearse con medidas contrarias a la circularidad, que además serán inútiles.

La normativa europea y la española hablan de recogida selectiva de materiales, por tanto, la tendencia es que los contenedores sean de metal, plástico, papel/cartón, vidrio, sean envases o no.

La legislación sobre competencias de los entes locales establece la obligatoriedad de prestar el servicio de recogida y tratamiento de los residuos y la legislación sobre residuos establece procedimientos para obtener los objetivos de recogida y reciclaje, entre los que des-

	Ene	Feb	Mar	Abr	Mayo	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2017	0	24,9	1,7	-26,6	-0,2	0,1	39,3	-9,5	-20,4	-30,1	14,7	-0,3
2018	-18,1	-25	-9,9	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,1	-0,4	0,1	0,1	-0,2
2019	0	0	0,1	-4,7	0	0,1	-15	0	-0,1	0,3	-0,5	-12,9
2020	-1,7	0	0,4	27								

ESTADÍSTICAS DE PRECIOS DE PAPEL PARA RECICLAR EN ESPAÑA en €/tonelada. Fuente: Aspapel

taca la necesidad de facilitar a la ciudadanía la posibilidad de desprenderse de sus residuos en proximidad y que la recogida tenga la diversidad apropiada con la frecuencia necesaria.

Los Ayuntamientos deben prestar, por tanto, un servicio público de recogida de calidad, eficaz y eficiente, utilizando para ello los recursos económicos destinados a ello, sin desviaciones.

Es necesario disponer de recursos económicos suficientes aplicándose a los contratos de recogida los criterios de COSTE EFECTIVO de recogida, almacenamiento y custodia, siguiendo los criterios de la Ley 22/2011 de Residuos:

Artículo 11. Costes de la gestión de los residuos.

1. De acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos de acuerdo con lo establecido en los artículos 42 y 45.2.

2. Las normas que regulen la responsabilidad ampliada del productor para flujos de residuos determinados, establecerán los supuestos en que los costes relativos a su gestión tendrán que ser sufragados, parcial o totalmente, por el productor del producto del que proceden los residuos y cuándo los distribuidores del producto podrán compartir dichos costes.

3. En la determinación de los costes de gestión de los residuos domésticos, y de los residuos comerciales gestionados por las Entidades Locales, deberá incluirse el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos.

Y la Ley 9/2017 de contratos del sector público establece como calcular el precio cierto de los servicios y por tanto cuál es la cantidad que deben percibir los entes locales por prestarlos.

Establecido el servicio público de calidad, eficaz y eficiente, tanto en términos económicos como sociales y medio ambientales. ¿Cómo se financia?

Por un lado, a través del valor del material recuperado. Pero vemos que este sufre grandes y repentinas oscilaciones, una de las causas de la situación actual. El precio, solo, no basta.

Por otro con la implantación de un sistema de responsabilidad del productor para el papel/cartón, dentro o fuera de Ecoembes, que asuma de forma íntegra la gestión del contenedor azul. A este sistema deben contribuir todos los obligados legalmente y es impres-



cindible la acción autonómica y estatal, en el control y la inspección, para garantizarlo.

Se debe eliminar la discrecionalidad de adhesión de los envases comerciales y garantizar la incorporación de los envases de la venta por correo.

Se debe garantizar que no exista captación de papel/cartón sustraído por parte de gestores fraudulentos y esto se debe aplicar de inmediato pues la emergencia social añadida a la crisis económica causada por la pandemia, puede ser motivo de repunte en los robos.

Esta doble financiación por un lado del valor de material y por otro lado del "punto verde" debe ser equilibrada, de tal manera que cuando el mercado lo demande, el precio del papel/cartón subirá y el "punto verde" bajará, y viceversa. Este sistema es el empleado en el otro contenedor selectivo monomaterial creado a partir de la normativa de envases, el contenedor verde para vidrio.

No estar encadenados a la coyuntura económica del precio del papel permitirá asegurar la viabilidad del sector de la recuperación.

Una correcta financiación de un servicio de recogida selectiva de calidad permitirá a la industria disponer de un material recuperado de calidad.

Enlaces

<http://www.aspapel.es/actualidad/boletines>

https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/pemaraprobado6noviembrecondae_tcm30-170428.pdf

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-8875>

<https://www.repacar.org/2017/05/25/repacar-advierete-a-los-Ayuntamientos-de-una-campana-que-hace-peligro-el-exitoso-sistema-de-recogida-de-papel-y-carton-municipal/>

<https://www.correos.com/grupo-correos/#cifras-clave>

