FUNDACION BBV

MEDIO AMBIENTE: PREVENCION Y CONTROL DE RESIDUOS SOLIDOS URBANOS

Carlota Solé (Dir.)

Fundación BBV

Esta investigación aborda el problema de la gestión de residuos sólidos urbanos como un ejemplo de conflicto e intermediación de intereses característico de las sociedades de riesgo. Este tipo de sociedades, a diferencia de las sociedades industriales conocidas hasta el momento, se rige por el principio de la distribución de males que deriva de la producción masiva de bienes y servicios. En la sociedad tradicional, la mayoría de los riesgos podían considerarse como accidentes naturales (catástrofes, terremotos, inundaciones...), en la sociedad industrial cobran gran importancia los riesgos derivados de decisiones humanas, individuales o colectivas, cuyas consecuencias son relativamente predecibles o identificables. En la sociedad del riesgo, estos peligros siguen siendo de carácter humano, pero sus consecuencias son más difíciles de predecir y pueden afectar a amplios colectivos, independientemente de la clase social, nación, etc., incluidas las generaciones futuras. Como consecuencia, la responsabilidad sobre las decisiones a tomar ya no pertenece a una élite o un grupo de expertos, sino que se diluye entre colectivos diversos.

Esta tendencia a fraccionar y repartir la responsablidad en la toma de decisiones ha condicionado, en el caso de la gestión de los residuos sólidos urbanos, tanto la acción privada como la de la Administración, como se pone de manifiesto en los distintos escenarios elegidos por los autores para realizar este estudio. Partiendo del caso danés, donde la compatibilidad entre los intereses económicos y ecológicos ha permitido una fórmula muy simple de intermediación de intereses, se analizan después las estructuras creadas en Alemania y en Francia, dos países en los que intervienen grupos de presión muy distintos con estrategias muy diferenciadas. En el tercer escenario se aborda la elaboración de un modelo de gestión generalizable a toda la Unión Europea. Se examina cómo las tensiones entre el modelo francés y el alemán han determinado una directiva comunitaria que puede calificarse de solución de compromiso.

Para finalizar, la investigación estudia las dificultades surgidas en España a la hora de transponer la directiva comunitaria y los obstáculos que han impedido en nuestro país la creación de una estructura de intermediación de intereses entre los actores implicados (empresarios, administraciones, grupos ecologistas, consumidores, gestores...).

FUNDACION BBV
Documenta

Dirigido por Carlota Solé
Colaborador principal: Alex Casademunt
Colaboradores: Joaquim Molins y Oscar Amestoi

FUNDACION BBV

MEDIO AMBIENTE: PREVENCION Y CONTROL DE RESIDUOS SOLIDOS URBANOS

Carlota Solé (Dir.)

Fundación BBV

Medio ambiente: Prevención y control de residuos sólidos urbanos
© Fundación BBV Documenta
Edita Fundación BBV
Plaza de San Nicolás, 4
48005 Bilbao
Depósito legal: M. 25.877-1998
I.S.B.N.: 84-88562-99-3

© Ilustración de portada:
INEEDIT

Imprime Sociedad Anónima de Fotocomposición
Talisio, 9 - 28027 Madrid

Medio ambiente: Prevención y control de residuos sólidos urbanos

INDICE

Presentación 11

Parte I. CONTROL DEL RIESGO MEDIOAMBIENTAL Y MODERNIZACION

Capítulo 1. Control del riesgo medioambiental y modernización 15

1.1. Introducción 17
1.2. Modernización y modernidad 18
1.3. Modernización reflexiva 22
1.4. Modernización ecológica 29
Bibliografía 33

Capítulo 2. Contextualización histórica y social de la gestión de los residuos sólidos . 35

2.1. Una interpretación sobre el origen del problema ... 37
2.2. La búsqueda de presuntos responsables: actores, escenarios y estrategias 39
2.2.1. Identificación de los actores y atribución de responsabilidades 40
2.2.2. La creación de una estructura de intermediación de intereses: corresponsabilidad y colegitimación 42
2.3. La definición del problema 51
2.3.1. La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU): minimización y/o tratamiento..... 52
2.3.2. Gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) y/o políticas de valorización de residuos de envases y embalajes..... 54
2.4. Recapitulación 56

Capítulo 3. Contextualización territorial y sectorial de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) 59

3.1. La dimensión ecológica del problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU). 63
3.1.1. Residuos sólidos y RSU en la Unión Europea.. 63
3.1.2. Los vertidos producidos por envases y embalajes: los residuos de envases y embalajes (REE) 68
3.2. La dimensión económica del problema 71
3.2.1. Gestión y valorización de los RSU. 73
3.2.2. Gestión de los RSU y valorización de los REE. 76
3.2.3. Las políticas de valorización de envases y embalajes (PPVREE) 77
3.3. Recapitulación 87

Parte II. EL ESTUDIO DE CASO: LA INFLUENCIA DE LOS EMPRESARIOS EN LA GESTION DE LOS RSU A TRAVES DE LAS POLITICAS DE VALORIZACION DE ENVASES Y EMBALAJES

Capítulo 4. Primer escenario de la intermediación de intereses. Las botellas de la discordia: Un iceberg que viene del Norte 97

4.1. Conflictos abiertos 99
4.1.1. La movilización y la organización de los intereses empresariales afectados. 113
4.1.2. El ERRA (European Recycling and Recovery Association) como *lobby* 114
4.2. Recapitulación sobre el primer escenario 121

Capítulo 5. Segundo escenario de la intermediación de intereses. La falta de una directriz a nivel comunitario conduce a acciones individualistas. 127

5.1. La Ordenanza (Decreto) Toepfer y el sistema de gestión Duales System Deutschland, GmbH 131
5.1.1. Los contenidos del Decreto Toepfer 134
5.1.2. El Duales System Deutschland, GmbH 142

5.1.3. Recapitulación sobre el modelo alemán de gestión de los residuos 148
5.2. El modelo francés de gestión de los residuos de envases y embalajes 150
5.2.1. La elaboración del Decreto Lalonde 151
5.2.2. El modelo francés: ¿una reacción al modelo alemán? 168
5.3. La influencia empresarial en el segundo escenario: el juego decisivo, a tres bandas, del *lobby* ERRA 172
5.4. Recapitulación sobre el segundo escenario de intermediación de intereses 176

Capítulo 6. Tercer escenario de la intermediación de intereses. El difícil proceso de elaborar una directriz armonizadora 181

6.1. La aprobación de la Directriz D/94/62/CE: un proceso largo, difícil y plural 184
6.2. Los procesos de negociación de la Directriz D/94/62/CE 191
6.2.1. Condicionamientos intra y extracomunitarios 191
6.2.2. Las negociaciones para resolver un conflicto intersectorial e interterritorial 194
6.3. Recapitulación sobre el tercer escenario 204

Capítulo 7. Cuarto y último escenario de la intermediación de intereses: el modelo de gestión de los residuos de envases y embalajes en España 205

7.1. La propuesta de acuerdo voluntario de los empresarios en España 209
7.2. La formación del sistema español de gestión 228
7.2.1. La creación de ASODECO (Asociación para el Desarrollo de Eco-Embalajes España) 228
7.2.2. La transposición de la Directriz 94/62/CE en España 233
7.2.3. El proceso de aprobación de la transposición de la Directriz 94/62/CE 235
7.2.4. Recapitulación 249

7.3. La influencia empresarial en la implementación de las políticas de valorización 255
7.3.1. Grupos privados e implementación de políticas de valorización de residuos de envases en Cataluña 255
7.3.2. Brossa Neta y Residu Mínim: dos modelos de gestión de los residuos sólidos urbanos enfrentados 256
7.4. La gestión de los residuos sólidos urbanos en las comunidades autónomas de Cataluña, País Vasco y Navarra 273
7.4.1. La gestión de los residuos sólidos urbanos en Cataluña 273
7.4.2. La gestión de los residuos sólidos urbanos en el País Vasco y Navarra 286
7.5. Cronología-informe sobre la gestión de los residuos de envases y embalajes a partir de la legislatura del Partido Popular 304
7.5.1. Proceso de aprobación de la Ley sobre Residuos de Envases y Embalajes y valoraciones de los distintos actores 304
7.5.2. El sistema de gestión español de la Ley de Envases y Residuos de Envases 306

Capítulo 8. Conclusiones 309

ANEXO 1 327

ANEXO 2 333

Bibliografía 363

PRESENTACION

En las últimas décadas ha progresado aceleradamente en las sociedades avanzadas la conciencia de la importancia de las cuestiones que afectan a un medio ambiente, cuyo deterioro repercute indiscriminadamente en los diversos países y colectivos sociales.

La Fundación BBV es consciente de que la conservación del medio ambiente y de la calidad de nuestro entorno es una tarea de todos, productores, consumidores y poderes públicos, tanto desde una perspectiva nacional como supranacional.

Por tal razón, la Fundación BBV ha considerado oportuno establecer una línea de investigación sobre esta materia. Dentro de ella, esta investigación se centra concretamente en el análisis del problema de los residuos sólidos urbanos, considerándolos separadamente de los industriales. El libro analiza el comportamiento de los agentes implicados, en diversos países europeos y España, y presta atención a la legislación comunitaria. Y ello desde el prisma de la gestión y de las dimensiones ecológica y económica del tema.

En un mundo que cada día tiene una mayor inquietud por el deterioro del entorno y por las agresiones de todo tipo que sufre el medio ambiente, la Fundación BBV quiere contribuir al esfuerzo común por lograr un mundo más habitable, que se pueda trasladar a las futuras generaciones sin más costos ambientales.

Fundación BBV

Parte I

CONTROL DEL RIESGO MEDIOAMBIENTAL Y MODERNIZACION

CAPITULO I

CONTROL DEL RIESGO MEDIOAMBIENTAL Y MODERNIZACION

1.1. Introducción

En las últimas décadas progresa aceleradamente la concienciación sobre los temas de medio ambiente en las llamadas sociedades avanzadas. Progresivamente también, en la literatura científico-social se relacionan los temas de la contaminación del ambiente o de prevención de residuos industriales o urbanos con la modernidad, entendida en sentido histórico y como punto final o meta del proceso de modernización.

La obra de Ulrich Beck marca un hito importante en el acelerado proceso de concienciación sobre los problemas que planean sobre el deterioro del medio ambiente en nuestro planeta. En su obra *Risikogesellschaft* (1986, publicada en inglés en 1992), Beck argumenta que las tradicionales sociedades industriales, modernas o en vías de modernización y regidas por el principio básico de distribución de los bienes, dejan paso a la *sociedad de riesgo* que se rige por el principio de la distribución de los *males*. Entre estos males o daños se encuentran los peligros o riesgos de carácter biológico o físico que deterioran el medio ambiente en el que respiran y viven los seres humanos del planeta Tierra. La distribución de los males o daños no afecta pues a una sola región o Estado-nación, ni a una única clase social o a un colectivo específico, como en las sociedades industriales tradicionales, sino a todos los humanos, en cualquier lugar del mundo.

La distribución de los males en la sociedad del riesgo característica de nuestros tiempos es una distribución azarosa, imprevisible y universal. Conduce, en virtud de estos mismos rasgos, a la refle-

xión sobre las posibles respuestas a dar ante los problemas medioambientales, y las soluciones a aplicar por quienes deban responsabilizarse directa o subsidiariamente de estos males.

Beck parte de la premisa de que la crisis medioambiental no es primordialmente de carácter natural sino social. Los azares producidos por la sociedad traspasan los límites de los sistemas modernos convencionales de predicción y control. Las decisiones a tomar ante los peligros nucleares o biotecnológicos ya no son responsabilidad de un grupo de expertos, de científicos o de industriales. La autoridad para tomar decisiones sobre males que, por azar, devienen en desastres que afectan a toda la Humanidad no reside en un solo colectivo sino que se distribuye o fragmenta a través de un gran número de grupos sociales en constante interacción. Ello da lugar a un creciente nuevo nivel cualitativo de autocrítica en estas sociedades.

Superando el reduccionismo tecnológico que conllevan las ideas clásicas de modernidad y modernización, a partir de la aportación de Beck y de quienes le responden o emulan desde las ciencias sociales (S. Lash, B. Wynne, Szerszynski, M. Hajer, entre otros) puede encuadrarse en coordenadas explicativas la problemática general del medio ambiente y, más en concreto, el problema de la prevención y control de los residuos sólidos urbanos.

Después de analizar los conceptos clásicos de modernización y modernidad (Solé, C., 1996), cabe profundizar en la obra de U. Beck sobre la sociedad contemporánea que este autor califica como sociedad de riesgo físico y biológico objetivable, pero también subjetivo por cuanto las relaciones sociales en su seno se rigen por el principio de individualización, según el cual los sujetos y agentes sociales son casi totalmente libres de las expectativas normativas que transfieren las instituciones de toda sociedad avanzada.

1.2. Modernización y modernidad

Modernización es uno de los conceptos más confusamente utilizados y menos comprendidos de la sociología contemporánea. Aunque el término moderno fue utilizado por los clásicos de la sociología en contraposición a tradicional, modernización como término y concepto se difunde en los escritos sociológicos a partir de los años 1960's. Se confunde con desarrollo (económico, político y/o social) o progreso y se utiliza a menudo como sinónimo o equivalente al de occidentalización o modernidad. El concepto de modernización es fundamentalmente un producto de la teoría evolu-

cionista en su aplicación al marco conceptual teórico del estructural-funcionalismo. Surge en la medida en que la corriente neoevolucionista incide en la formulación de las categorías del estructural-funcionalismo, paradigma dominante en la sociología académica norteamericana de los años 1960's y 1970's, para afrontar la explicación de las profundas transformaciones históricas y el cambio social de las sociedades avanzadas, modernas, al término de la segunda guerra mundial. El concepto de modernización aparece en escritos de autores funcionalistas de aquellas décadas, seguidores de la tendencia neoevolucionista, como respuesta a las frecuentes críticas al funcionalismo por ignorar el problema del conflicto y cambio sociales. La idea de modernización se estudia dentro del marco analítico del evolucionismo unilineal, como un proceso hacia la modernidad según el modelo tradicional-moderno o *antes-y-después* de cambio social. Según este modelo (Bendix, R., 1966-67), una sociedad pasa por distintas fases en su proceso desde la Tradición a la Modernidad, términos y categorías expresados en su sentido más general y abstracto por los autores funcionalistas. Sin embargo, los clásicos de la sociología establecían ya la distinción dicotómica entre dos estadios fundamentales: el orden tradicional y el orden moderno de sociedad. Estos dos órdenes sociales se concebían como estados ideal-típicos, situaciones de estabilidad entre períodos de cambio, transición o superación de condiciones y elementos del orden antiguo, viejo, en la transición hacia el nuevo orden social.

Bajo el supuesto de que la modernización es un proceso, el cambio se refiere a las diferencias observadas en una sociedad bajo consideración, antes y después de un intervalo dado de tiempo, distinguiendo la estructura social anterior de la posterior, a través de dos series de atributos dicotómicos, cada uno de los cuales constituye un sistema generalizado de variables interrelacionadas. Las sociedades pueden clasificarse según el grado en que exhiban uno de los conjuntos de los atributos definitorios de las categorías de Tradición y Modernidad, llegándose así a una clasificación de los países según su relativa modernización. La transición de un extremo a otro de este *continuum* vendrá caracterizada por la mezcla de atributos correspondientes a uno y otro polo y, eventualmente, por el descenso de atributos del primero y el ascenso del segundo. Esta transición toma dos formas de distinta naturaleza: es endógena en Occidente y exógena fuera de Europa y América del Norte. En términos más precisos, el proceso de modernización surge en las sociedades occidentales por su propia capacidad de cambio interno, dadas las condiciones apropiadas existentes y las acciones generadas internamente, mientras que la transición o cambio no occidental es descrito como parcialmente exógeno y parcialmente condicionado por el estado de desarrollo endógeno de la sociedad.

La naturaleza endógena del proceso de cambio social contemporáneo que se denomina modernización consiste en la acción recíproca, contrapuntual de dos procesos paralelos de diferenciación y reintegración de las partes o elementos que constituyen una sociedad, para adaptarse a su entorno. Bajo la premisa de contemplar una sociedad como un sistema social cerrado (en el sentido de autosuficiente) compuesto por una estructura cuyas partes componentes se relacionan por funciones o funcionalmente, el paso de un grado de diferenciación a otro depende del desarrollo dentro de ella de determinados procesos de cambio que provocan un grado de diferenciación inalcanzable en el sistema preexistente. Así, por ejemplo, en el curso del desarrollo económico de una sociedad, sus instituciones se hacen más complejas y heterogéneas, las relaciones entre diferentes sectores de la sociedad (económico, político, cultural, defensivo, etc.) se diversifican y debilitan. En consecuencia, se producen tensiones y desórdenes. Los roles tradicionales pierden su anterior significado e importancia. Los individuos pierden sus anteriores posiciones inamovibles y entran en competencia en la búsqueda de un puesto de trabajo, de influencia o de poder. Crece el desorden en forma de movimientos de protesta, disturbios y estallidos sociales. Casi automática e inmediatamente surgen nuevas instancias y mecanismos de realineamiento de las partes o instituciones sacudidas y desmembradas por las transformaciones internas, en virtud de la perenne necesidad de preservar la sociedad como un todo. Así, la sociedad amenazada por el proceso de diferenciación se reintegra alrededor de nuevas exigencias y valores, preservando intactos sus límites y contornos, aun habiendo transformado sus estructuras institucionales, para hacer frente a las nuevas funciones.

El modelo transicional, en el *continuum* antes y después, no excluye el papel que juega la interacción exógena de la sociedad. En el proceso de cambio social, los individuos o algunos individuos o grupos de individuos se erigen como agentes modernizadores. Así, los líderes, los gobiernos, las elites, la *intelligentsia* inducen el cambio de valores y actitudes de los miembros de la sociedad que acabará resultando en un proceso de modernización de la misma. Esta visión del proceso es común a autores funcionalistas y no funcionalistas. Así, desde la década de los 60's, pensadores neomarxistas como Gunder Frank, S. Amin o A. Abdel-Malek, enfatizan el papel de las elites indígenas en promover una revolución interna no sólo política, sino también y fundamentalmente económica, que conduzca a la superación de las condiciones de vida previas e insostenibles para el conjunto de la población. Si bien, al igual que Marx y teóricos marxistas como Hilferding o Luxemburg, no utilizan el término de modernización, a diferencia de los enfoques marxiano y marxista, los neomarxistas insisten en la necesidad del

carácter endógeno de este tipo de cambio social contemporáneo. En este sentido, imperialismo y modernización son, para los teóricos neomarxistas, fenómenos históricos que se autoexcluyen. Por otro lado, cada sociedad experimenta su propio proceso de modernización, de acuerdo con la existencia de condiciones y circunstancias concretas y agentes modernizantes propios, capaces de inducir o importar los cambios científicos, tecnológicos, culturales y políticos, que desencadenan un proceso de modernización.

La especificidad de este tipo de cambio social contemporáneo, a diferencia de otros cambios históricos, radica en la difusión y masiva aplicación a las cuestiones prácticas de la vida cotidiana de los seres humanos del amplio abanico de descubrimientos científicos a partir de la revolución científica. Ello conlleva que los miembros de una sociedad moderna o en vías de modernización sean capaces de asimilar y aplicar esos conocimientos, de interiorzar los valores que les acompañan. Las definiciones de modernización de los años 1970's tienen en cuenta la transformación estructural de la sociedad y cómo ésta afecta directamente la vida de sus miembros. No son solamente los procesos históricos de cambio endógeno o exógeno, los procesos estructurales de diferenciación y reintegración social los que se toman en consideración en los análisis de la modernización de los años 70's, sino también el componente humano, a saber, los agentes modernizadores (sean las elites, los gobiernos o la *intelligentsia,* por muy problemática que resulte la definición específica de estos agentes para cada sociedad en concreto) en estrecha relación con las respectivas poblaciones, educadas e informadas en y sobre los nuevos conocimientos científicos y tecnológicos, capaces de implementarlos para su propio bienestar.

El término de modernidad es traducción del concepto original de *modernité* que Baudalaire introdujo en el siglo pasado, entendido como la forma de experimentar lo que es nuevo. Un siglo más tarde, la noción más comúnmente utilizada de modernidad se refiere a los modos de vida u organización social que surgieron en Europa a partir del siglo XVII aproximadamente y que se difundieron desde el Siglo de las Luces a nivel mundial. Es por ello que la noción más simple y ampliamente aceptada asocia modernidad con un período de tiempo y una localización geográfica concreta. La época histórica moderna de Europa se toma como meta a alcanzar en los procesos de modernización que en períodos posteriores (en las décadas de los años 1950's y 1960's) y en otras latitudes (países africanos y asiáticos) se lleva a cabo. Modernidad aparece como concepto definido en términos abstractos y de escaso contenido empírico en los escritos de los autores funcionalistas y neomarxistas que en las dos décadas siguientes (1960 y 1970) se

ocupan del proceso de modernización. Habermas (1985) prefiere hablar de modernidad cultural como opuesta al proceso de modernización social, o como racionalización de la sociedad. La idea de modernidad va unida al desarrollo del arte europeo, pero lo sobrepasa. La modernidad cultural envuelve a las esferas teórica, práctica y estética, diferenciadas al paso del proceso de modernización social desde el final del siglo XVIII. En la década siguiente, empieza a hablarse de postvanguardia, de postmodernismo en la esfera estética, y de postmodernidad en la cultura.

En los años 80's algunos autores sostienen que nos hallamos frente al comienzo de una nueva era que trasciende y supera la misma modernidad. Se desata un debate entre filósofos (J.F. Lyotard, G. Vattimo, entre otros) y sociólogos (J. Habermas, D. Bell, S. Lash, por ejemplo) sobre la sociedad postmoderna, la distinción entre modernidad cultural y modernización social y el fin de la modernidad entre otros temas. Este debate no contribuye a esclarecer los conceptos y el contenido empírico de los procesos de cambio social contemporáneos en todas las esferas de la vida social, sino que, a nuestro entender, fomenta indirectamente el uso impreciso e indiscriminado de los conceptos de modernización y modernidad como sinónimos o equivalentes, entre muchos científicos sociales europeos (Solé, C., 1988). En 1986, U. Beck publica su obra sobre la sociedad del riesgo en la que desarrolla el concepto de modernización reflexiva, paralelamente a la investigación sobre las consecuencias de la modernidad de A. Giddens (1990), donde señala la índole reflexiva del concepto de modernidad e interpreta en términos institucionales las discontinuidades del desarrollo social moderno. Se inicia un debate conceptual-teórico entre ambos autores, juntamente con S. Lash, que se refleja en la publicación conjunta de 1994.

1.3. Modernización reflexiva

El concepto de modernización reflexiva debe entenderse en la línea de la tradición de la sociología en dar respuesta a los grandes cambios históricos de las sociedades. En este caso, el año simbólico de ruptura o cambio es 1989 cuando cae el muro de Berlín, se desmorona el bloque de países de socialismo real y se reabren viejas heridas y temores en Europa (guerra de los Balcanes, rebrote del racismo).

Paralelamente, las sociedades industriales avanzadas, por la expansión y difusión masiva del conocimiento científico y tecnológico, desarrollan su capacidad de autoconfrontación y reflexividad (que no simplemente reflexión) crítica sobre las consecuencias y los

riesgos que comporta completar el proceso de modernización (económica, política, cultural, defensiva, en todas esferas de la vida social) hacia una nueva modernidad. La modernización reflexiva es un nuevo estadio en el que los avances científicos y tecnológicos en las sociedades industriales, donde además opera un Estado del bienestar, pueden ser ampliamente autodestructivos para una sociedad o para el conjunto de la humanidad; un estadio en el que un tipo de modernización (económica, política, etc.) socava a otro tipo, en un proceso dinámico que acaba afectando incluso a las categorías sociales tradicional y ortodoxamente utilizadas por los científicos sociales (clase social, trabajo, ocupación, familia nuclear, roles sexuales, empresa, sectores industriales, etc.).

Pese a la lejanía para muchos habitantes de estas sociedades de los riesgos y azar provocados por las nuevas formas de energía y de aplicación tecnológica de la ciencia, y de los cambios en las relaciones sociales que comporta la era de avances nucleares, químicos y genéticos, la misma confianza en la ciencia por parte de gobiernos y ciudadanos justifica que los azares se controlen o intenten controlar mínimamente por medios tecnológicos. Los mecanismos de seguridad se encuentran de nuevo sometidos al mandato de la técnica, al mismo tiempo que los desastres nucleares o los desastres químicos no se pueden prever y controlar con antelación. Ello a pesar de la proliferación de seguros que cubran los peligros más inmediatos y familiares en el siglo XX, como son los derivados del fuego, el agua, o muchas enfermedades. A finales del siglo XX parece ficticia la creencia en la cobertura de los riesgos a través de sistemas de seguridad y seguros cada vez más sofisticados y burocratizados. Se producen accidentes cuyos efectos nocivos no se pueden solucionar ni se pueden compensar económicamente. Progresivamente, los ciudadanos toman conciencia de los nuevos azares y de la incapacidad del Estado para garantizar, a través de las instituciones públicas y privadas, la seguridad y el bienestar de la población. La protesta se canaliza a través de nuevos movimientos sociales y grupos extraparlamentarios. Institucionalmente se continúa insistiendo en los beneficios colectivos de la ciencia y la tecnología.

Pero no es sólo en el ámbito de los hechos donde se ponen en cuestión la ciencia y los efectos de la aplicación sistemática y masiva de la tecnología. El convencimiento de que en las sociedades modernas avanzadas el desarrollo de la ciencia y tecnología alcanza un nivel mucho más elevado que el de las precedentes sociedades industriales del siglo pasado es indiscutible. Ahora bien, se plantea la incógnita de si los efectos altamente destructivos del nivel tecnológico permitirán seguir el camino de la evolución histórica de las sociedades (nómadas, sedentarias, agrícolas, feudales, capi-

talistas, socialistas; industriales, postindustriales; modernas, postmodernas; o cualquier otra denominación que se acepte). Beck (1995, p. 5) señala cómo el conjunto de identificaciones: industria igual a progreso igual a ciencia igual a ilustración igual a modernidad, ya no es válida. Tampoco es aceptable la fe en los frutos del triunfo de la razón, la racionalidad, la comprensión. En consecuencia, el análisis de la realidad social ha de plantearse de nuevo de raíz, tanto en sus fundamentos como en los métodos de diagnosis de la nueva era. La sociología, entre otras ciencias sociales, ha de conseguir un nuevo aparato conceptual teórico y nuevas formas de aproximarse a la realidad social para explicarla y comprenderla. Este es el reto epistemológico derivado del conocimiento racional, fundamentado en la verdad verificable de la experimentación y aplicado industrialmente para el bienestar de las poblaciones de algunas sociedades civilizadas que, en el transcurso de los últimos años del siglo XX, sienten los efectos perversos del progreso científico y tecnológico (Beck, U., 1994, 1996).

Beck señala que en la década de los 80's-90's no se trata ya de elaborar una teoría crítica de la sociedad como en las décadas anteriores, sino de la teoría de la sociedad crítica, crítica endémica a la sociedad de riesgo y que no tiene que ser necesariamente llevada a cabo por el sociólogo. Este alto nivel de crítica, fruto de la autoconciencia de cada individuo sobre la posición en un mundo lleno de riesgos ante los cuales no existe cobertura ni protección posible, es central en la etapa de modernización reflexiva, se caracteriza tanto por la «reflexión» como por el «reflejo» (Lash, S., Szerszynski, B., Wynne, B., 1996:6).

En este sentido se interpreta la aportación de Beck como tendente a ofrecer una visión de nuestras sociedades contemporáneas como hiperilustradas cuando para algunos científicos sociales (Latour, B., 1993; Wynne, B., 1996) los principios de la Ilustración no se han completado todavía. Para estos autores no existe diferencia cualitativa relevante entre la premodernidad y la modernidad, entre la modernidad simple y la modernidad reflexiva, como pretenden Beck y Giddens con sus teorías de la modernización. El hombre común, el hombre de la calle siempre desconfía y es crítico respecto a las opiniones científicas, puesto que el conocimiento científico también es indeterminado, incierto y simplemente enunciativo. Para Beck, los individuos en estas sociedades son capaces de reflexionar conscientemente sobre las premisas de sus propios compromisos, demandas y responsabilidades, como también de los demás. En sus trabajos posteriores (1988), sin embargo, se produce una leve traslación hacia la idea de que la modernización reflexiva está impulsada por ciegos procesos sociales. Así pues, el cambio de perspectiva en Beck consiste en ver la sociedad de

riesgo como aquella en la que se produce reflexión que conduce a la reflexividad y a la crítica, a una visión de la sociedad de riesgo en la que se produce automáticamente reflexividad y tal vez, a continuación, reflexión sobre la propia condición social de sus miembros. Ello ha llevado a algunos críticos de la obra de Beck *Risikogesellschft* a considerar que este autor toma en consideración formas de conocimiento fuera del contexto de la cultura, las instituciones y prácticas propias de una sociedad, de modo que los individuos podían reflexionar sobre la sociedad desde fuera. En resumen, puede decirse que Beck cae en un exceso de construccionismo social [Lash, S. *et alii* (eds.), 1996: 7] respecto al *status* ontológico de los problemas medioambientales.

Las reflexiones de Anthony Giddens y Ulrich Beck ponen sobre el tapete las consecuencias no deseadas de la aplicación industrial del desarrollo científico y tecnológico. Los efectos perversos de la modernización al producirse elevados riesgos y peligros reales para la salud física y mental de las futuras generaciones de la Humanidad, el medio ambiente en nuestro planeta y la convivencia entre los pueblos de la Tierra, pueden superarse por un esfuerzo radical de racionalización, reflexionando los hombres y mujeres sobre las virtudes acríticamente atribuidas a la ciencia y al cientifismo como ideología y mito, propio de las sociedades avanzadas. La idea de modernización reflexiva de Beck (1994) puede ser la alternativa a las relativamente viejas concepciones de modernización de las décadas de los años 60's y 70's de nuestro siglo. El proceso de modernización no consistiría ya simplemente en el cambio estructural por diferenciación o en la resolución del conflicto de clases, sino en una nueva relación entre las estructuras sociales y los agentes sociales, por cuanto éstos, una vez alcanzado un cierto grado de modernización (de acuerdo con Lerner, Deutsch, Eisenstadt (Solé, C., 1976) o indicadores de desarrollo socioeconómico (Gobernado, R. 1996), se convierten en más individualizados y menos sujetos y constreñidos a las estructuras. El cambio estructural fuerza a los actores sociales a liberarse progresivamente de las estructuras y a forjar ellos mismos de forma activa el proceso de modernización.

Las definiciones clásicas de modernización (especialmente las de orientación estructural-funcionalista, fueren elaboradas por sociólogos o antropólogos; fueren de orientación marxista) parecen olvidar la acción de los agentes sociales sobre las estructuras que conforman su entorno. Al centrarse en la posesión y utilización de fuentes de poder inanimadas y de tecnología (y ciencia) para multiplicar (y masificar) los efectos de los esfuerzos de los miembros de una sociedad, el papel que éstos tengan como agentes sociales no toma relevancia sino que queda subsumido al protagonismo de

la sociedad como un todo que se transforma estructuralmente. Incluso una definición que tiene en cuenta el componente humano –como la que yo misma elaboré en 1976, al señalar como elementos esenciales *a)* la necesaria predisposición de los individuos para la interiorización e implementación de las innovaciones científicas y tecnológicas que supuestamente conlleva la modernización, *b)* el papel de aquellos miembros de la sociedad formados o educados para realizar y cumplir las funciones en una sociedad en proceso de modernización, es decir, los profesionales, los expertos, los técnicos, los científicos, en suma, la *intelligentsia* indígena o autóctona, apoyada por los líderes modernizadores, las elites nacionales, el gobierno de la propia sociedad, etc., en posición de poder para impulsar y asegurar la implementación de los métodos y técnicas científicas en la sociedad– no tiene en cuenta los peligros y riesgos que entraña la (masiva y rápida) aplicación de ciencia y tecnología basada en la fuerza motriz de las máquinas a esferas (total o parcialmente) de la vida social (económica, administrativa, educacional, defensiva, etc.) implementada o puesta en práctica por la *intelligentsia* indígena de una sociedad (Solé, C., 1976: 201-212).

A diferencia del concepto de modernización de los años 60's y 70's, etiquetado veinte años más tarde como modernización simple u ortodoxa, el o los protagonistas del proceso de modernización reflexiva no constituyen un único grupo o categoría social (las elites modernizadoras o la *intelligentsia,* por ejemplo) ni tiene un único sujeto definible en esos términos. A la par se produce la desintegración de muchas presuntas certezas y seguridades en estas sociedades industriales, a la vez que se hace necesario encontrar e inventar nuevas certezas e interdependencias para desensamblar y reensamblar las viejas y nuevas formas de vida que los individuos crean en relación a sus propias biografías o globalmente. Así, individualización y globalización se convierten en las dos caras del mismo proceso de modernización reflexiva.

Por otro lado, el énfasis puesto en los años 70's en el rol crucial de la educación de la población autóctona o indígena de una sociedad (o de las sociedades) en proceso de modernización (Solé, C., 1976), en un sentido amplio, no elitista (es decir, incluyendo la alfabetización completa, la profilaxis social, la educación política, etcétera), según las directrices de racionalización y secularización (en el sentido que Weber definió estos conceptos) (Gerth, H. y Mills, C. Wright, 1970: 293), a fin de impulsar el ulterior desarrollo y aplicación de la ciencia y la tecnología en términos de una mayor eficacia en todas (o algunas, total o parcialmente) las esferas de la vida social (producción, ejército, sistema educativo, sistema electoral, por poner algunos ejemplos), y controlar persistentemente el entorno (o medio ambiente) así como la producción de la vida

material (Solé, C., 1976: 211) no tiene en cuenta el factor del azar, a pesar de la tendencia propia del período histórico moderno, a partir de la revolución científica, hacia la secularización en el sentido weberiano de «desencantamiento del mundo».

Ulrich Beck (1986) pone el acento en los riesgos y factores de azar, hasta ahora desconocidos, a que puede dar lugar el desarrollo de la ciencia y tecnología y sus aplicaciones industriales. Son riesgos y azares incontrolables en el tiempo y el espacio, puesto que pueden afectar a diversas generaciones futuras de la población de una sociedad y puede expandirse de ésta a otras sociedades como una mancha de aceite. La sociedad del riesgo o *Risikogesellschaft* representa, de acuerdo con Beck, el último estadio en el *continuum* o secuencia hacia la nueva modernidad. Esta secuencia contiene tres etapas: premodernidad, modernidad simple y modernidad reflexiva. Presuntamente y a grandes rasgos, la sociedad preindustrial se correspondería con la etapa de la premodernidad, la sociedad industrial tendería a la modernidad simple (como meta final del proceso de modernización tal como en los años 1960's y 1970's se definió desde la perspectiva sociológica funcionalista y marxista) y la sociedad industrial actual (definida por Beck como sociedad del riesgo) es coextensiva de la modernidad reflexiva. La sociedad industrial y la sociedad del riesgo son, por lo tanto, dos formaciones económico-sociales distintas. La primera se caracteriza por la producción y distribución de bienes y servicios, como mercaderías, y de acuerdo con la situación y posición de mercado de los miembros de la sociedad. Está estructurada sobre la base de la división del trabajo y la consecuente división por clases sociales, grupos-de-*status*, grupos-de-intereses, estratos sociales, como unidades estratificacionales básicas. La segunda se caracteriza por la distribución de los peligros y riesgos que produce esta misma producción masiva y acelerada, propia de las sociedades modernas o avanzadas. Aunque existan los grupos sociales, en la sociedad de riesgo son los individuos quienes contribuyen activamente a impulsar el proceso de modernización, al liberarse precisamente de los límites y coacciones estructurales impuestos por la propia sociedad. Es así como la sociedad de riesgo es altamente individualizada.

El término riesgo presupone las ideas de elección, cálculo y responsabilidad, de forma que una actitud de riesgo se mantiene o incluso tiene sentido si una determinada área de la vida depende del grado en que esta área se considere como fija e inevitable, o bien sujeta a la acción *(agency)* del hombre. Como señala Beck, en el proceso de modernización, más y más áreas de la vida se transforman de fijas en variables, al dejar de tomarlas como naturales y fijas o inmutables y atribuirles ser el resultado de la acción y responsabilidad humanas. La vida contemporánea se caracteriza

por esa dinámica del riesgo –sea o no éste físico y real– en contraste con las sociedades de modernidad «simple» (en terminología del propio Beck) en las que un escaso número de esferas de la vida se construían en términos de elegir.

Un ejemplo sociohistórico de esta traslación es el de la individualización. En los orígenes de la sociedad moderna, riesgo e individualización se interconectan íntimamente, en el momento en que hablar de riesgo a cierta escala se atribuía a las actividades mercantiles de las ciudades-estado de la Italia premoderna. Es en el contexto de las transacciones en el mercado –en el acto social aislado y solitario de comprar y vender– donde puede discernirse una de las raíces de la llamada racionalidad (instrumental) de acoplar los medios a los fines. Ahora bien, en el contexto de la creciente individualización, la palabra riesgo se refiere no sólo a adquirir en términos de comprar y vender en el mercado, sino también a la crianza y cuidado de los niños, al matrimonio, a la amistad y al mundo vivencial *(lifeworld)* de cada uno. Esta traslación o cambio deriva, según Beck, más de la liberación *(Freisetzung)* de los agentes de las limitaciones normativas institucionales que de la proliferación en sí mismos de nuevos peligros.

De acuerdo con Beck, no debe entenderse esta liberación en el sentido de Foucault (1979) de posibilidad de un yo o *self* preexistente de expresar su voluntad y preferencias en más y más ámbitos de la vida. Beck habla de la complejificación del yo o *self,* en la medida en que estamos forzados a *tener* querencias y opiniones respecto a temas radicalmente nuevos, como alimentación, radiación (nuclear) por iones, que tienen que ver con las «tecnologías del yo» y que transforman nuestras vidas íntimas. Pero, sea en el sentido de autoliberación o de autoconstrucción como erosión de los límites culturales o como reconstitución de nuevas lamas por la técnica, se producen los condicionamientos para que los individuos modernos sean propensos a hallarse en estado de elevada ansiedad e incertidumbre, por la proliferación de decisiones a tomar y por la necesidad de utilizar códigos culturales (y morales) para tomar estas decisiones, negociar, llegar a un acuerdo, etc., cada vez más complejos y variados. La existencia se convierte en arriesgada, puesto que continuamente lo que le sucede a un individuo y a sus seres queridos se explica e interpreta como resultado de sus decisiones previas, y no de fuerzas naturales o sociales, impersonales.

Así pues, la individualización es una cara del problema de la subjetividad en la modernidad tardía, por cuanto el yo o el *self* carga con más y más responsabilidades y, por lo tanto, con un mayor sentido del riesgo y de la incertidumbre. La otra cara de la indivi-

dualización es el aumento de objetificación, al desgajar la realidad interior y exterior de significado humano y reemplazarlo por la ciencia y la tecnología como elementos explicativos del papel de los individuos en el mundo.

Surgen varias preguntas al respecto: ¿Son los procesos de individualización y objetificación totalmente separables? ¿No son la individualización y el riesgo simplemente la otra cara de la tecnología? ¿No es la interiorización dentro del yo –naturaleza interior– de más y más funciones que antes no se trataban a nivel social (o no existían) vinculadas a la progresiva objetificación de la naturaleza exterior? (Barfiel, 1964, citado en Lash, S. *et alii*, 1996: 13-14).

Aunque las viejas concepciones de la modernización previeran un mundo *mejor* fundado en la libertad de elección individual, la centralidad del individuo y el ejercicio de la democracia individual, orientados por la racionalidad y la secularización, el desarrollo masivo y rápido de la ciencia y tecnología y su aplicación industrial tendente a ser universal, crean en las sociedades avanzadas el nuevo mito del cientifismo. Ya no es la razón como en la época de la Ilustración la que sustituye a la religión como sistema de creencias y fuente de valores y normales, sino la ciencia y la confianza en la ciencia como referente cultural para explicar (racionalizar y justificar) los beneficios, pero también los riesgos y peligros en todos los ámbitos públicos y privados de la vida social. Así, llevar una vida sana (haciendo *jogging* o gimnasia para eliminar el estrés, por ejemplo) o relacionarse adecuadamente con los compañeros de trabajo (a través de la participación en círculos de calidad, por ejemplo) se explican (y justifican o admiten como válidos) al tomar como referente la información científica divulgada por los medios de comunicación u otros, sobre salud mental u organización del trabajo en las empresas. En ambas circunstancias, los individuos reflexionan sobre su propia situación y actúan reflexivamente sobre ella, reestructurando las normas y valores que rigen su vida privada o de trabajo. La reflexividad como reconstrucción y redefinición (o como predicción) de una situación (Lamo de Espinosa, E., 1990) es central en esa sustitución de la mera razón ilustrada por la ciencia o el cientifismo como nueva religión.

1.4. Modernización ecológica

Las políticas de medio ambiente se desarrollan a partir de los movimientos contraculturales de los años 1960's, a raíz de la proliferación de productos y empresas químicas, del agotamiento de recursos y materias primas en los años 1970's (Chernobyl). En un principio, la premisa subyacente a las políticas medioambientales

era que los temas medioambientales implicaban un juego de suma cero sobre los límites naturales y sociales del crecimiento. Una precondición para una sociedad ecológica era la armonía simbiótica de los sistemas naturales y sociales, auto e interregulados. En ese momento, el término dominante para designar esta armonía era el de *equilibrio,* que implicaba la existencia de una sociedad regulada y estable homeoestáticamente (equilibrio homeoestático).

A mediados de los 1980's se produce un cambio sorprendente en la política medioambiental. Los eruditos comienzan a hablar de los problemas medioambientales en términos globales, al mismo tiempo que las empresas multinacionales (y multidivisionales) toman en consideración los temas *verdes.* A finales de la década de los 80's, en muchas de las sociedades industriales, el medio ambiente ya se incluye en la agenda oficial de los grandes negocios, del gobierno y de las instituciones internacionales como la OCDE o la CE. Empieza a considerarse urgente tomar compromisos globales para mitigar riesgos globales. Esta coyuntura parece haber creado las condiciones para un cambio paradigmático en el tratamiento del tema del medio ambiente. Después de la conferencia cumbre de 1992 en Río de Janeiro el discurso verde dominante sostiene que los sistemas económicos-tecnológicos, siempre en expansión y correctamente diseñados, son compatibles con el mantenimiento o conservación del medio ambiente. Este mantenimiento o conservación engloba las ideas de crecimiento, cambio y desarrollo mucho mejor que el anterior término de equilibrio. Ahora la premisa o asunción es más la de un juego de suma positiva, con un discurso medioambiental profiriendo soluciones tecnológicas positivas. No existe ningún reto humano o cultural reconocido dentro de la problemática medioambiental. Se encuentran soluciones técnicas –lo que Hajer, Maarten denomina «modernización ecológica»– para los temas de la naturaleza potencialmente más apocalípticos. Las ciencias sociales instrumentales se convierten en la fuente clave para optimizar las respuestas societales a los costes y beneficios medioambientales en el proceso de intensa mercantilización de la naturaleza, irónicamente en nombre de su propia protección (Lash, S., *et. alii* (1996), 19).

La modernización ecológica intenta crear un nuevo paradigma dominante de la política de medio ambiente, es decir, una nueva verdad y razón sobre el crecimiento y la posibilidad de sostenerlo. Una red extensa de actores: instituciones, organizaciones, fuentes de energía, máquinas, ideas, sustancias nocivas y prácticas nefastas, se movilizan para apoyar y asegurar la validez de la reivindicación-verdad del crecimiento sostenido. La pericia institucionalizada (y ahora fundada sustancialmente) de las ciencias medioambientales, y de las fuertemente arraigadas y burocratizadas ONGs une sus

fuerzas actualmente con los intereses económicos globales y con los sistemas administrativos de los grandes estados occidentales. Es esta alianza con la violencia simbólica la que construye la realidad social del riesgo medioambiental global o total.

En consecuencia, la preocupación y movimientos medioambientales toman otros derroteros. Hacia la segunda mitad de la década de los 80's, a raíz de la presencia de la lluvia ácida y sus efectos en los campos y bosques de algunos países centroeuropeos, arraiga la noción de modernización ecológica en el discurso político-ideológico que se lanza desde las organizaciones internacionales y desde muchos niveles de la administración de los Estados-naciones occidentales para contrarrestar los efectos del movimiento ecológico y de la mayor concienciación sobre los desastres ecológicos como la disminución de la capa de ozono y el aumento de la temperatura de nuestro planeta desde los años setenta. En aquella década el movimiento y discurso ecologista toma un viso radical al contemplar la necesidad de un cambio social de raíz para hacer frente a la crisis ecológica en ciernes producida por las pruebas nucleares de algunas potencias mundiales. Estas mismas sociedades, por otro lado, crean en esa misma época ministerios o departamentos de medio ambiente para hacer frente a la polución y contaminación de la naturaleza y elevar la calidad ambiental del entorno. En 1984 la mayoría de países occidentales da su apoyo político al Informe Grundtland Nuestro Futuro Común. La Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, organizada por las Naciones Unidas y celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, generaliza la preocupación por los problemas ecológicos y universaliza la nueva forma de concebir la preservación de la naturaleza y el entorno social.

La modernización ecológica pretende erigirse como proyecto político alternativo a los movimientos ecologistas o verdes para superar las crisis ecológicas propias de las sociedades altamente industrializadas, a través de la innovación técnica y organizativa y no a partir del retorno a formas de vida naturales o pre-industriales. Lejos de significar un obstáculo al crecimiento económico y al progreso social, los males y daños medioambientales impulsan la innovación de nuevas tecnologías (gasolina sin plomo, incineradoras, etc.) y nuevos sistemas técnicos (gestión de residuos urbanos, procesos de reciclaje de basuras, de envases y embalajes, ecotasas, etc.) para limpiar el entorno y mantener un medio ambiente sano. Ello estimula la innovación de los métodos de producción y distribución industrial propios de las sociedades avanzadas. Así, se concretan en términos de prácticas industriales, en procesos de toma de decisiones sobre la producción de bienes y servicios, de administración de recursos, las nociones abstractas sobre problemas medioambientales al uso (científico y político) antes de 1984.

De ahí que se plantee si la modernización ecológica es una versión mercantilista del movimiento de los verdes o conforma una nueva forma de gestión o *management* por parte de la Administración en la era de la sociedad del riesgo. De acuerdo con Maarten, A. Hajen (1996), pueden definirse bajo estas premisas tres tipos-ideales de modernización ecológica. En primer lugar, como conocimiento institucional y convergencia societal, la modernización ecológica sostiene que la naturaleza es frágil, los bienes naturales (agua, peces, etc.) escasos, y su gestión está fuera de control. Las instituciones dominantes en una sociedad pueden estudiar los problemas del medio ambiente y aplicar esos conocimientos a su resolución, integrándolos de forma racional en el proceso de toma de decisiones políticas y sociales. Las preocupaciones ecológicas devienen de este modo una parte integral del pensamiento y la acción de las organizaciones e instituciones, que requieren mayor coordinación a nivel supranacional en sus actuaciones.

Desde otro ángulo, la modernización ecológica puede interpretarse como un proyecto tecnocrático, en tanto en cuanto no es sólo la naturaleza sino la tecnología lo que está fuera de control. No es suficiente el conocimiento social de los problemas del medio ambiente por las organizaciones e instituciones sociales, porque este conocimiento está mediatizado por los expertos y científicos, por los políticos y gestores, que imponen una determinada definición de un problema ecológico, así como de su posible solución. La tecnología invade todos los ámbitos de la vida social (pública y privada), no se restringe a las máquinas, herramientas o artefactos mecánicos o electrónicos, sino también a las técnicas sociales.

Ello permite reprimir el ímpetu de los movimientos y discursos ecologistas nacidos en los años 70's, como antecesores de nuevas fórmulas de protesta democrática y de alternativa ecologista, a pesar de no explicitar ninguna estrategia como grupo de presión o de interés. Esta reconducción tecnocrática de las protestas ecologistas puede significar un reto a las prácticas democráticas en virtud de una creciente eficiencia. Por ejemplo, las protestas NIMBY *(not in my back yard,* no echar basura en mi patio trasero) frecuentes en las últimas dos décadas en algunos países europeos, se consideran harto frecuentemente como ilustrativas de prescindir de los derechos y prácticas democráticas bajo la excusa de luchar por la protección de la naturaleza. Esta tergiversación de los verdaderos motivos y objetivos de los movimientos ecologistas que, tenderán tal vez de forma natural a plantear el eslogan: NIABY *(not in anybody's back yard,* no echar basura en ningún patio trasero), puede interpretarse como una extensión de la visión habermasiana de la modernización como colonización del mundo de la vida (Hajer, M.A., 1996, pp. 248-256). En concomitancia con ello,

se puede interpretar la modernización ecológica como política cultural que reclama llegar al fondo de aspectos de la realidad que se plantean como problemas comunes de la humanidad, derivados de los desastres medioambientales y sus efectos.

Bibliografía

Beck, U.; Giddens, A. y Lash, S. (1994): *Reflexive Modernization,* Polity Press, Londres.

Beck, U. (1994): *Risk Society,* Polity Press, Londres.

Beck, U. (1995): *Ecological Politics in an Age of Risk,* Polity Press, Londres.

Bell, D. (1979): *Las contradicciones culturales del capitalismo,* Alianza Ed., Madrid (1976, edición en inglés).

Bendix, R. (1966-67): «Tradition and Modernity reconsidered», en *Contemporary Studies in Society and History.*

Berger, P.L. (ed.) (1987): *Modern Capitalism,* Hamilton Press, Londres.

Bernstein, R.J. (ed.) (1985): *Habermas and Modernity,* Polity Press, Basil Blackwell, Oxford.

Giddens, A. (1990): *The Consequences of Modernity,* Polity Press, Basil Blackwell, Londres, trd. a cast. por Alianza Ed., Madrid, 1993.

Giddens, A.: *Modernity and Self-Identity,* Polity Press, Londres.

Habermas, J. (1981): «Modernity versus Postmodernity», *New German Critique,* 22, Winter, Wisconsin.

Habermas, J. (1985): «Neoconservative Culture Criticism in the United States and West Germany: An Intellectual Movement in Two Political Cultures», en Bernstein, R.J. (ed.) (1985): *Habermas and Modernity,* Polity Press, Basil Blackwell, Londres-Oxford.

Habermas, J. (1984): *The Theory of Communicative Action,* vol. I, Beacon Press, Boston (1981, edición en inglés).

Lamo de Espinosa, E. (1990): *La sociedad reflexiva,* CIS, Madrid.

Lash, S. (1985): «Postmodernity and Desire», *Theory and Society,* vol I.

Lash, S.; Szerszynski, B. y Wynne, B. (eds.) (1996): *Risk Enviromment and Modernity,* Sage, Londres.

Lyotard, J.F. (1984): *La condición postmoderna,* Eds. Cátedra, Madrid (1979, edición en inglés).

Solé, C. (1976): *Modernización: un análisis sociológico,* Eds. Península, Barcelona.

Solé, C. (1988): *Ensayos de Teoría Sociológica. Modernización y Postmodernidad,* Ed. Paraninfo, Madrid.

Solé, C. (1990): *Nuevas tecnologías y Modernización,* Oikos-Tau, Barcelona.

Solé, C. (1996): «Modernización, Modernidad», en Lamo de Espinosa, E. y Giner, S. (eds.), *Diccionario de Sociología,* Modernidad, Alianza Ed.

Touraine, A. (1988): «Modernidad y especificidades culturales», *Revista Internacional de Ciencias Sociales,* 118, Barcelona.

Wellmer, A. (1985): «On the Dialectic of Modernism and Postmodernism», *Praxis International,* vol. 4, reproducido en *Debats,* no. 14, diciembre 1985.

CAPITULO 2

CONTEXTUALIZACION HISTORICA Y SOCIAL DE LA GESTION DE LOS RESIDUOS SOLIDOS

2.1. Una interpretación sobre el origen del problema

Algunos autores [1] afirman que el vertido y la incineración de basura eran una práctica conocida por las civilizaciones antiguas: «... la gente sólo se preocupaba de no almacenar la basura en el domicilio particular, razón por la cual eran tiradas a la calle, donde se mezclaban con los excrementos de los animales que circulaban por ella. Por esta razón, no es de extrañar que tuvieran lugar una sucesión de plagas y epidemias transmitidas por las moscas, mosquitos, ratas, etc., que se producían en los núcleos urbanos en la Edad Media. Asimismo, el aumento de la población urbana obligó a buscar lugares adecuados para el vertido de las basuras, lejos de las ciudades» (Domènech, X., 1993).

Es evidente que en la mayoría de países del planeta las prácticas mencionadas son aún las habituales. En los países industrializados, con elevados niveles de consumo, la situación descrita se mantiene hasta finales de los años ochenta; cuando la acumulación de cantidades cada vez más elevadas de residuos hace de la búsqueda pública para ubicar los vertederos, una tarea casi imposible.

Se ha llegado a esta situación límite en los países industrializados porque, por una parte, los residuos urbanos han sido históricamente considerados como *algo que se debe rechazar a causa de su aspecto, olor, insalubridad, y más recientemente, a causa de su toxici-*

[1] Para una panorámica histórica, social y científica del uso de los residuos, a la vez divulgativa, ver X. Domènech, *Los residuos, entre el rechazo y la supervivencia*, Biblioteca Cultural Barcanova, Barcelona, 1993.

dad. Esta consideración (consideración 1) es compartida por la sociedad en general y ratificada por el criterio de los expertos (científicos y sectores ecologistas informados [2]).

Por el contrario, no es siempre fácil aceptar que, *como todo producto que ha sido sometido a una transformación, un residuo se puede recuperar para otros usos y/o bien reducirse en su origen.* En esta segunda consideración (consideración 2), más reciente, interviene básicamente la opinión de los principales productores y poseedores de residuos [3] (fabricantes, distribuidores y transportistas) al igual que la opinión de los expertos, es decir, de un sector de la sociedad, únicamente.

Para entender por qué no se plantea anteriormente el problema de la gestión de los RSU no es suficiente observar la relevancia social y política de esas dos consideraciones por separado, sino ver qué relación se establece entre ambas, ya que esta relación configurará la imagen social (aunque no una definición) del problema.

Es evidente que la consideración 1 no es rechazada ni por los detractores ni por los defensores de la consideración 2. En lo referente a la segunda consideración, el peso de los detractores (hasta hace pocos años los productores y poseedores de residuos no creían en la posibilidad de valorizarlos) no es contrarrestado, ni por la minoría de defensores ni por la sociedad, poco informada y sensibilizada al respecto [4].

No obstante, es más importante destacar que las dos consideraciones, aun estando realmente relacionadas, se han *sostenido* durante mucho tiempo en una relación de aparente independencia. ¿Por qué? Una valoración muy simplista de la correlación de fuerzas entre los sectores sociales en pugna, que proporciona la imagen social del problema (detractores y defensores de ambas consideraciones) es suficiente para entender la mencionada relación de independencia. Esta relación de independencia se fundamenta hasta finales de los 80 en una imagen o percepción social difusa del

---

[2] Actualmente se considera como experta [en tanto que juega este papel en la práctica política *(policy-making)*] la industria que aporta recursos técnicos en la gestión de los RSU. Esta consideración es válida si nos referimos a períodos anteriores. Precisamente una de las manifestaciones más importantes de la evolución que ha sufrido el escenario donde se plantea la definición del problema de la gestión de los RSU ha sido la incorporación de los industriales a las filas de los expertos, y la penetración de los empresarios en las *epistemic communities.*

[3] Por productores y poseedores nos referimos a personas físicas o jurídicas cuya actividad produce residuos como externalidad (ver apéndice técnico-glosario) y así diferenciarlos de los generadores que son teóricamente todos los miembros de la sociedad.

[4] La utilización del pronombre indefinido es deliberada e indica que los actores aún no estaban definidos.

problema caracterizable en los siguientes términos: *los residuos son molestos y hasta peligrosos, pero qué le vamos a hacer...*

Esto explica que, hasta ese momento, la Administración se haya preocupado más por encontrar emplazamientos adecuados donde abandonar los residuos que por saber cómo deben depositarse, para reciclarlos o eliminarlos posteriormente. Se trataba de evitar problemas sanitarios y estéticos –tarea de la que la Administración es responsable– sin mejorar los esfuerzos técnicos y financieros. Se argumenta que invertir en algo en desuso es una actividad cara e improductiva. En este contexto social, que perdura en los países industrializados hasta finales de los 80 [5], los actores no están aún definidos o no existen y por lo tanto no actúan [6].

La evolución de la relación entre las consideraciones 1 y 2 condiciona la evolución del planteamiento del problema de la gestión de los residuos. Esta evolución depende, en primera instancia, de la correlación de fuerzas entre los mencionados sectores en pugna para definir una imagen social del problema [7], y en segunda instancia, de factores materiales (capacidad tecnológica). El planteamiento inverso supondría considerar socialmente neutro el desarrollo tecnológico [8].

2.2. La búsqueda de presuntos responsables: actores, escenarios y estrategias

Así pues, la relación de independencia entre las dos consideraciones mencionadas (a saber: impacto negativo de la basuras/esfuerzo por minimizarlo) configura una determinada imagen social del problema que ha comportado durante mucho tiempo la falta de acción. Esta relación sufre, sin embargo, en los últimos diez años una variación sustancial: la primera consideración ya no se percibe

---

[5] En algunos países del norte europeo (por ejemplo Dinamarca) se empezaron a tomar medidas conducentes a una normativa sobre residuos sólidos urbanos muy exigente.

[6] Sería discutible considerar a los grupos ecologistas como actores políticos en el periodo al que nos referimos. En cualquier caso se puede hablar de un *actor latente* por cuanto la preexistencia de los grupos ecologistas condicionará la aparición y la posición de otros actores políticos.

[7] Insistimos en que es prematuro hablar de actores. Como veremos más adelante, esta denominación es apropiada en la medida en que se identifiquen y se atribuyan responsabilidades concretas.

[8] Sobre esta cuestión tan debatida en los diferentes ámbitos de las ciencias y de la filosofía, ver Lewis Mumford, *Técnica y Civilización*, Alianza Universidad, Madrid, 1982. Para un ejemplo concreto y relacionado con el tema que nos ocupa, ver las referencias a la acción de la industria del plástico en el tratamiento de los residuos de envases y embalajes.

socialmente como independiente de la segunda y en consecuencia la imagen social del problema varía.

Para llegar a esta nueva situación se precisa una atribución, más o menos arbitraria, de responsabilidades en el problema de la gestión de los residuos. Esta atribución de responsabilidades es posible gracias al establecimiento de unas estructuras de intermediación de intereses que permitirá definir a los actores. A su vez, la definición de los actores se pone de manifiesto en su comportamiento estratégico; este comportamiento estratégico crea nuevos escenarios con nuevas estructuras de intermediación de intereses. Este dinamismo es el que permite desbloquear posiciones en la medida que permite definir y redefinir el problema. A través de *poner en marcha* este proceso de definición del problema, la identificación de los actores es una condición necesaria pero no suficiente. Será necesaria paralelamente la atribución de responsabilidades a *presuntos* responsables.

Este proceso tiene lugar en unos escenarios a la vez políticos, económicos y científicos que modifican las mencionadas estructuras de intermediación de intereses. Esto sucede en Europa a finales de los años ochenta y a principios de los noventa, con claras consecuencias en las opciones tecnológicas y en la percepción social del problema (por ejemplo sobre el comportamiento de los consumidores). Este es el proceso que se expone a continuación y se describe en el caso del País Vasco y de Cataluña.

2.2.1. *Identificación de los actores y atribución de responsabilidades*

«El tratamiento de la problemática de los residuos debería ser considerada también por su gran poder didáctico, ya que afecta y obliga a toda la escala social, sin que nadie no se pueda considerar excluido» (Doñate, I., 1993, p. 127) [9]. Esta cita previene de la complejidad de gestionar los residuos, frecuentemente llamada guerra de los residuos por el gran número de implicados o responsables. Forzosamente se caerá en simplificaciones al establecer responsabilidades, a fin de hacer operativo el planteamiento sobre la gestión de los residuos. La arbitrariedad que comportan estas simplificaciones es aceptada por los presuntos (más) responsables si a cambio se ofrecen incentivos a través de las mencionadas estructuras de intermediación de intereses.

---

[9] Doñate, I. es uno de los autores que consideran que la problemática de los residuos no tiene únicamente una dimensión ecológica.

Partiendo del principio podríamos convenir que, a fin de de atribuir responsabilidades en la generación de residuos, se intenta cuantificar la relación consumo/generación de residuos para cada individuo. Esta aproximación, tan abstracta e inoperante como objetiva, sólo nos permite, en el mejor de los casos, llegar a la conclusión obvia de que todos los ciudadanos son en mayor o menor grado responsables.

Observemos que éste es justamente el argumento que más frecuentemente se utiliza por los principales productores y poseedores de residuos [10]. Se trata de un argumento que condiciona el planteamiento del problema de los residuos, favorecido por la mencionada correlación de fuerzas entre sectores en pugna por configurar una imagen social del problema.

En efecto, esta correlación de fuerzas no se ve alterada porque la mayoría de grupos ecologistas (defensores de la consideración 2) hacen un discurso globalizador y abstracto, según el cual el problema de los residuos es el problema de un consumismo desenfrenado. El discurso del sector ecologista no se contradice, por lo tanto, con el argumento dominante en boca justamente de un sector que le es antagónico.

Esta dilución de responsabilidades tendrá, finalmente, un efecto perverso: la dificultad de ubicar los residuos se agrava y entre la opinión pública se agudiza el síndrome *Not in my Back Yard* (NIMBY). Así, a finales de los años setenta, la acción de unos grupos ecologistas más fuertes y organizados [11] capitalizan e instrumentalizan el mencionado síndrome NYMBY, consiguiendo un efecto de denuncia. Este efecto denuncia comporta la identificación de unos presuntos responsables: por un lado algunas empresas emblemáticas como productores de residuos, y por otro, la Administración como árbitro que se inhibe. Esta pauta es común a diferentes ámbitos de la protección medioambiental [12]; en el caso de los RSU es relativamente tenue [13].

Así pues, pese a las advertencias de los científicos y a las mencionadas denuncias, el problema sigue sin plantearse con rigor y

---

[10] Debe recordarse que los consumidores pagan el sobrecoste.

[11] Este período coincide con la formación de los partidos verdes en Europa y con la asunción de la temática medioambiental por parte de los partidos social-demócratas europeos. En los EE.UU., los grupos ecologistas ya ejercían presión en los años 60.

[12] Esta pauta coincide con el inicio del desarrollo normativo en temas medioambientales; éste se produce en todos los niveles de la Administración, desde la comunitaria hasta la local.

[13] Es necesario recordar que el elevado número de denuncias se dirige a los residuos tóxicos y radiactivos vertidos en alta mar. Es conocida, en este sentido, la elaboración por parte de Greenpeace de listas de empresas que vierten incontroladamente sus residuos tóxicos al mar.

urgencia: la presión de los grupos ecologistas facilita la identificación de unos responsables y por lo tanto de unos posibles actores pero no implica aún una atribución de responsabilidades a los presuntos responsables. Nos encontramos aún lejos de priorizar en la agenda política la gestión efectiva del problema y de iniciar una vía cooperativa [14] para resolverlo. ¿Cómo se explica entonces la evolución que ha sufrido el problema y los intentos de cooperación que llevan finalmente a gestionarlo? Responderemos a esta cuestión en el próximo apartado.

2.2.2. *La creación de una estructura de intermediación de intereses: corresponsabilidad y colegitimación*

Como se ha dicho más arriba la identificación de unos presuntos responsables no comporta forzosamente una atribución efectiva de responsabilidades y por lo tanto no consigue solucionar el problema de la definición de los actores. En términos de definición del problema en este primer escenario, con actores (presuntos responsables) pero sin papeles (atribución de responsabilidades), el problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) se centra más en la dificultad de ubicar los residuos que en la posibilidad de reutilizarlos o de reducirlos. Paralelamente, las acciones de los grupos ecologistas se dirigen más a los responsables de verter los residuos que a los responsables de generarlos [15].

Las denuncias de los grupos ecologistas con el agravante del síndrome NYMBY terminan perfilando una imagen social del problema algo distinta: la Administración se convierte en responsable directo del impacto social y medioambiental que provoca el vertido de los residuos sólidos urbanos (RSU); las empresas son responsables subsidiariamente pese a que sólo se las denuncia en casos de delito ecológico flagrante [16]. Hay que destacar que esta situación se ve favorecida por la falta de distinción entre residuos domésticos e industriales.

---

[14] Situación que recuerda el clásico *dilema del prisionero*. Situación frecuente entre los dilemas sociales derivados de problemas medioambientales. Esta situación tienen algunas excepciones que ya hemos mencionado.

[15] En el caso de Cataluña, es significativo el conflicto que se desencadena en el año 1990 por la implantación del Plan de Residuos (Plan Director para la Gestión de los Residuos Industriales). Pese a que este caso se refiere únicamente a los residuos industriales, en la práctica significa una fuerte sensibilización respecto al problema de la ubicación de los residuos en general.

[16] Los ataques y las denuncias de los ecologistas se dirigen en especial a empresas paradigmáticamente contaminadoras (principalmente del sector químico y derivados), lo cual provoca, paradójicamente, un efecto disuasorio en las críticas a la industria en general (cuyas características difieren de las de las grandes multinacionales denunciadas).

En este escenario, la Administración se define como un actor en la medida en que intenta definir su situación [17]:

- Por una parte no puede rehuir su responsabilidad adquirida históricamente [18] respecto al problema.

- Por otra, quiere mantener latente la progresivamente forzada autoría o titularidad del problema: las basuras urbanas, pese a la calificación de domésticas, contienen, como ya se ha dicho, cada vez más componentes industriales.

Ante esta situación, la Administración puede optar por dos estrategias tipo, idealmente opuestas:

- Opción estratégica 1: eximirse de la titularidad o autoría del problema [19] y trasladarla manifiestamente (en público) a la industria.

- Opción estratégica 2: mantener la titularidad en secreto (en privado) a cambio de compartir con la industria la responsabilidad en la gestión del problema.

Las consecuencias de ambas opciones son distintas. La Administración, al decidirse por una u otra, debe hacer un balance de los costos políticos y económicos de ambas, teniendo en cuenta sus condicionantes exógenos (sensibilización social, respuesta empresarial, capacidad tecnológica) y endógenos (situación financiera, organizativa, y eficacia de sus instituciones).

Si la Administración opta por la estrategia 1, los efectos sobre la gestión eficaz del problema dependen en gran parte de la responsabilidad pública adquirida en el traslado. Esta depende básicamente del nivel de sensibilización de la sociedad hacia el problema y de la imagen social adquirida.

---

[17] Un reflejo de este posicionamiento de la Administración se encuentra también en el hecho de que la legislación comunitaria sobre la materia apunta el perfil de unos posibles actores a través de una terminología que pretende identificarlos. Así, por ejemplo, la distinción entre productor y poseedor de residuos, permite distinguir a los fabricante de los transportistas y a los distribuidores.

[18] La gestión de las basuras ha sido encomendada desde hace años a las Administraciones locales, principalmente, en las grandes y medianas aglomeraciones urbanas. La formalización de este encargo, que convierte en competentes a los entes locales, es más reciente; en el caso de Cataluña se produce a través de la LBRL (7/1985) y la LLMRLC (8/1987).

[19] El tema de la titularidad es una problemática muy específica de los residuos; ésta debería definirse en cada momento del ciclo de los residuos a fin de establecer responsabilidades. Esta cuestión se estudia en el Libro Verde de la Comisión Europea.

En lo referente a la capacidad de respuesta de las empresas, no solamente dependerá del nivel tecnológico asumido sino de la rentabilidad en términos económicos y políticos de asumir la titularidad del problema. Asumir esta titularidad y mostrar después un comportamiento correctivo (que depende, evidentemente, de la capacidad tecnológica) puede ser más rentable en términos de imagen que esconder esta titularidad. Así pues, tanto la responsabilidad pública del traslado como la capacidad de respuesta empresarial depende en última instancia del nivel de sensibilización social con respecto al problema y a la imagen social que se deriva de ello.

Así, en contextos sociales fuertemente sensibilizados (contexto 2), el traslado de titularidad se produce sin demasiados costos políticos, ya que es aprobado y reconocido por amplios sectores sociales: los consumidores son los primeros en exigir que las empresas minimicen sus residuos y se corresponsabilicen al respecto en su comportamiento; las empresas piden, a cambio, que la Administración proteja sus mercados. En el estudio de caso se observa que esta situación se produce, inicialmente, en los países del norte de Europa (Dinamarca y Alemania a través de la implantación del sistema de retorno de los envases) y en Bélgica (a través de las ecotasas).

En cambio, en un contexto de poca sensibilización social (incluyendo, evidentemente, la de las empresas) (contexto 2) la estrategia 1 puede conducir a una actitud pasiva que consiste en dejar pasar el tiempo y en definitiva dejar que el problema se agrave [20]. Los costos políticos de una acción pública coactiva (que no se apoye en amplios sectores sociales) de controlar que los nuevos titulares del problema actúen en consecuencia, son percibidos por la Administración como superiores a los beneficios económicos que de no tener que aplicar una política correctiva. La falta de control efectivo sobre los nuevos titulares hace que finalmente todo continúe igual. Aunque públicamente se haya identificado a los nuevos titulares del problema en determinados agentes económicos, y por tanto, se haya hecho público que el origen del problema está en

[20] Este sería el caso de las emisiones de CO_2 a nivel internacional, problema poco visible y que implica a un número muy elevado de instituciones. Aquí la Administración traslada la autoría del problema a las empresas pero es incapaz de llevar a cabo una política fiscal rigurosa y homogénea a través de la generalización de las ecotasas. Es éste también el caso de la Administración española por lo que respecta al control de los vertidos de residuos industriales. En el primer caso, los diferentes niveles de sensibilización territorial (que se traducen en diferentes niveles de responsabilidad pública) hacen difícil una acción coordinada y propician prácticas de *dumping* ecológico. En el segundo caso, el escaso nivel de sensibilización social con respecto al problema hace poco operativo el traslado de titularidad de éste, ya que obliga a un control coactivo (vía sanciones, delitos penales) por parte de la Administración (y no de la sociedad en general) poco eficaz; siendo los costes políticos más elevados que los potenciales beneficios económicos de una política correctiva.

la proporción cada vez más importante de envases y embalajes en las basuras domésticas, las responsabilidades se diluyen y no se ejercen. A efectos prácticos, el traslado de titularidad no se produce y la estrategia 1, en términos de eficacia para la Administración, se desvirtúa; en este caso cabe hablar de una opción estratégica (aunque no deseada) 1 bis.

Ahora bien, este último escenario (estrategia 1 bis, contexto 2) puede tener consecuencias perversas a medio o largo plazo en sociedades potencialmente sensibles y movilizables (como es el caso de los países industrializados, incluidos los del sur). El empeoramiento del problema evidencia el déficit de recursos económicos y tecnológicos y las denuncias contra un árbitro que se inhibe (la Administración) terminan sensibilizando a los ciudadanos. Ejemplo de ello es el síndrome NYMBY *(not in my backyard).* El efecto perverso de aplicar la estrategia 1 bis en un contexto 2 es que a medio plazo la Administración puede afrontar una sociedad mucho más concienciada (y potencialmente movilizable) pero con una capacidad de respuesta empresarial insuficiente (contexto 2 bis). Ello obliga por un lado a la Administración a no poder reducir los costos políticos, ya que si en un primer momento puede evitar los costos procedentes de la oposición de los sectores empresariales (no ejerciendo un control sobre los nuevos titulares) (estrategia 1 bis, contexto 2), este ahorro puede ser compensado por los costos de una sensibilización creciente de la sociedad en general (estrategia 1 bis, contexto 2). Por otro lado, el aplazamiento de la acción empeora el problema en términos económicos y tecnológicos, independientemente del contexto social (2 ó 2 bis).

En principio la estrategia 1 lleva a aplicar rigurosamente el principio del contaminador-pagador independientemente del criterio que se haya seguido para identificar a los contaminadores (ver atribución de responsabilidades a presuntos responsables) [21]. Al igual que en otros muchos problemas medioambientales, el principio contaminador-pagador es muy ineficaz en contextos de escasa responsabilidad pública y sensibilización social y/o débil respuesta empresarial (contexto 2 i/o 2 bis), porque degenera en el marco de estrategias 1 bis. Es en este escenario (estrategia 1 bis, contexto 2 ó 2 bis) en el que se encuentra la Administración en la mayoría de países industrializados, incluido como se muestra en el estudio de caso, en la Europa del sur, a finales de los años ochenta.

En lo referente a los condicionantes del comportamiento estratégico de la Administración como de los empresarios, cabe destacar:

[21] Independientemente, por tanto, del debate sobre si es toda la sociedad (consumidores) la responsable de generar residuos.

Primero: el escenario anterior (opción estratégica 1, contexto 2 bis), aun siendo una perversión de un escenario ideal (opción estratégica 1, contexto 1) no es resultado de la opción estratégica 1 aplicada a un contexto desfavorable, sino el resultado de haber desvirtuado desde el primer momento (por incapacidad y falta de eficacia) la estrategia 1 (y por lo tanto, haber aplicado la estrategia 1 bis). La Administración, en el escenario descrito, en realidad, está pendiente de tomar su opción estratégica [22].

Segundo: las consecuencias de la perversión de la estrategia 1 son inciertas: una evolución desde el contexto 2 bis al contexto 1 [la presión de una sociedad (consumidores) cada vez más sensibilizada termina responsabilizando (corresponsabilizando) a los empresarios (independientemente de su capacidad tecnológica)], o una involución desde un contexto 2 bis hacia un contexto 2 (rechazo de la sociedad a internalizar unos costos que no consideran suyos). El primer caso nos lleva a un escenario nórdico (estrategia 1, contexto 1), el segundo a un escenario meridional (estrategia 1 bis, contexto 2). Esta incertidumbre es motivo de preocupación por parte de la organización de los intereses empresariales y es instrumentalizada para influir en el comportamiento estratégico de la Administración.

Tercero: cuanto más amplio sea el mercado político y económico (por ejemplo, a nivel comunitario) en que la Administración aplique la estrategia 1, más fácil es que ésta se pervierta debido a las dificultades de control sobre los titulares y los diferentes niveles de sensibilización en un territorio tan amplio. Esta consideración es relevante, puesto que es un argumento poderoso en la estrategia de las grandes multinacionales convencer a la Administración para que opte por la estrategia 2.

Esto nos lleva a hablar de la opción 2. En este punto es conveniente recapitular y mostrar en qué escenario se encuentra la Administración en general en Europa (excepto en los casos nórdicos ya comentados) en el momento de optar por una u otra estrategia [23].

---

[22] Pese a no haber formalizado estos cambios de estrategia en términos de teoría de juegos, puede afirmarse que el escenario en el qual nos encontramos la mayoría de Administraciones se caracteriza por ser un equilibrio inestable y ineficiente.

[23] Este contexto varía geográficamente en función de factores endógenos (nivel de consumo de los ciudadanos, capacidad de financiación de las Administraciones locales) y de factores exógenos (efecto de las legislaciones extranjeras comerciales e industriales internacionales).

a) *Especialización y mayor organización de grupos ecologistas* [24] *que presionen a la Administración para tratar los residuos y no verterlos incontroladamente. Esta presión puede terminar influyendo a una sociedad en principio poco sensibilizada por este tema en concreto (ello explica que la sensibilización al respecto se manifieste especialmente a través del síndrome NIMBY (Not in my Back Yard), que limita la visión del problema y desvirtúa su naturaleza) pero potencialmente movilizable, debido a su creciente preocupación por los temas medioambientales en general.*

b) *Dificultad por parte de las Administraciones locales de encontrar emplazamientos idóneos para verter los residuos sólidos urbanos (RSU), que se añade al costo creciente de gestionar un volumen cada vez más importante de basuras (RSU).*

c) *Existencia de una industria con características heterogéneas, poco organizada y con niveles de cumplimiento de exigencias medioambientales muy variables. Las empresas más organizadas y mejor informadas comienzan a centrar el problema de los residuos sólidos urbanos (RSU) en los hábitos de consumo. La gran mayoría de empresas –incluidos los sectores potencialmente afectados por el de los envases y embalajes– se desvincula del problema.*

En definitiva, en los años ochenta, las Administraciones locales empiezan a darse cuenta del enorme coste de gestionar un volumen de basuras creciente. Esta alerta se transforma en una clara reclamación de recursos para financiar un servicio que se encarece día a día debido a la necesidad de encontrar emplazamientos cada vez más idóneos y/o de iniciar tratamientos alternativos. Esto provoca que en el proceso histórico en la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), los entes locales empiecen a disfrutar de una cooperación supramunicipal [25].

Pese a ello, es perceptible en determinados sectores industriales, una mayor concienciación respecto del problema de los residuos en general. Lo más significativo es que unos sectores muy específicos de la industria [26], comienzan a sentirse más amenazados por sectores más amplios de la sociedad (concretamente por el sector de los consumidores) que por la acción coactiva de la Administración. En consecuencia, estos sectores industriales se plantean el

---

[24] Recordemos, para el caso de Cataluña, la creación a mediados de los años ochenta, de numerosas plataformas antivertederos, de ámbito comarcal e incluso de ámbito local.

[25] En el caso catalán existe el ejemplo de la Corporación Metropolitana de Barcelona, posteriormente EMHTR Entidad Metropolitana tras la disolución de la CMB.

[26] La industria que precisamente por su más sofisticada organización tiene más contactos con la Administración.

problema como una cuestión interna de la empresa más que un problema del exterior (de la Administración).

En este contexto, la Administración puede seguir la opción estratégica 1 bis: dejar pasar aún más el tiempo (en Dinamarca las primeras normativas sobre gestión de los residuos de envases llevan la fecha de principios de los ochenta) o bien iniciar un enfrentamiento con los sectores empresariales y entrar en una dinámica de denuncias propias de la acción judicial a fin de responsabilizar a los nuevos titulares (opción estratégica 1) [27].

Aunque esta opción estratégica 1 haga más visible el origen del problema [la acumulación de residuos sólidos urbanos (RSU) debido a la fracción cada vez más importante de residuos de origen industrial y comercial], excepto en los casos indicados, la Administración no sigue esta estrategia en los países del sur.

La viabilidad social del problema –a diferencia de otros temas como el de las emisiones de CO_2– obligaba a tomar medidas de gestión efectivas o, por lo menos, visibles públicamente. Para ello la Administración necesita la colaboración de la industria con objeto de gestionar un problema que, técnica y económicamente, se le escapa de las manos. Los grupos industriales mejor organizados e informados empiezan a tener en cuenta los posibles efectos de unos consumidores más sensibilizados y potencialmente manipulables por los grupos ecologistas [28]. Pese a este cambio de actitud, estos industriales circunscriben el problema al ámbito del consumo pero rehúyen ser considerados como autores responsables del problema.

Teniendo en cuenta los condicionamientos endógenos y exógenos de la Administración que acabamos de presentar, ésta opta (en el sentido estricto de la palabra, a diferencia de lo que sucede con la opción 1 bis) básicamente por la estrategia 2. Son una excepción los casos en los que el mercado político y económico coinciden (lo que favorece, en el caso de Dinamarca, la protección reclamada por los empresarios a la Administración) y/o donde existe una sociedad fuertemente sensibilizada y a la vez con capacidad de respuesta empresarial (como es el caso de Alemania).

La opción estratégica 2 se fundamenta en la noción de corresponsabilidad o de responsabilidad compartida entre las empresas y la Administración. En este caso la aplicación del principio contaminador-pagador, puede ser menos rigurosa pero favorece el estable-

---

[27] Esta vía presentaba, y presenta aún hoy, muchos problemas por el hecho que en la vía penal el derecho medioambiental tiene, hasta el momento, una eficacia dudosa.

[28] Así, en muchos países, a mediados o finales de los años ochenta se inicia el conocido y polémico *marketing verde*.

cimiento de las bases para formar una estructura de intermediación de intereses entre la Administración y la industria:

a) *La Administración se legitima en la medida en que es eficaz en la gestión del problema, manteniendo una responsabilidad adquirida históricamente.*
b) *La industria también se legitima en la medida en que puede diluir la titularidad del problema en los ciudadanos (a la vez que consumidores).*

Esta segunda opción estratégica, que como veremos en el estudio de caso tiene su más claro exponente en el modelo francés de gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), está manifiestamente impulsada y justificada por la organización de los intereses de las multinacionales potencialmente afectadas por la gestión de los residuos de envases.

No es extraño que las grandes multinacionales (Coca-Cola, BSN, UNILEVER, etc...) se interesen desde el principio por esta segunda estrategia, ya que, debido a sus importantísimas cuotas de mercado, es poco previsible que disfruten de las ventajas de la coincidencia entre el mercado político y el mercado económico (como en Dinamarca). Dicho en otros términos, a corto y medio plazo difícilmente puede ser favorable la coincidencia entre proteccionismo ecológico y proteccionismo económico (como ocurrió –y se criticó– en el caso de las empresas danesas Carlsbert y Tuborg) a escala europea. Esta coincidencia no permite la intermediación de intereses.

Si bien inicialmente (principios de los noventa) se puede hablar de dos modelos de gestión de referencia, opuestos e inspirados en una u otra opción estratégica, la generalización y armonización de los modelos a nivel europeo comportará una mezcla de elementos de ambas opciones. La idealización de las dos estrategias descritas tiene la utilidad de acotar el campo de maniobra estratégica de los actores. En efecto, en el estudio de caso veremos que precisamente un indicador de la influencia empresarial en la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) en Europa es la capacidad de las organizaciones multinacionales de los intereses empresariales potencialmente afectados (ERRA, Packaging Chain Forum, BIR, etc...) de limitar la discrecionalidad de la Administración en sus opciones estratégicas limitadas por las dos estrategias ideales descritas en este apartado.

En el siguiente apartado se muestra cómo estas opciones estratégicas basadas en diferentes estructuras de corresponsabilidad y de colegitimación condicionan el planteamiento de la gestión del problema y, en la medida que justifiquen o fundamenten una intermediación de intereses, también condicionan los objetivos de las políticas que se derivan de ésta.

El siguiente cuadro sinóptico contextualiza en el tiempo y el espacio los diferentes escenarios (combinación de opciones estratégicas y contextos) definidos en este apartado.

CUADRO SINOPTICO
Opciones estratégicas, contextos y escenarios en Europa en la gestión de los RSU

PRIMER ESCENARIO EN LA INTERMEDIACION DE INTERESES (Capítulo 1 del estudio de caso):	Reacción y movilización de los grupos empresariales ante la posibilidad de que prospere y se generalice un modelo de gestión con una estructura de intermediación de intereses derivada de la opción estratégica 1 (iniciada en los países del norte). Confrontación de escenarios B y C.
SEGUNDO ESCENARIO EN LA INTERMEDIACION DE INTERESES (Capítulo 2 del estudio de caso):	Presión empresarial a fin de elaborar un contramodelo de gestión (en referencia al nórdico) que permita una estructura de intermediación de intereses derivada de la opción estratégica 2. Este contramodelo pretende influir directamente en la futura normativa europea (que puede inspirarse en la opción nórdica) e indirectamente en el modelo nórdico si la directiva lo toma efectivamente como referente. En este segundo escenario se confrontan, por tanto, dos escenarios (o subescenarios) C y D.
TERCER ESCENARIO EN LA INTERMEDIACION DE INTERESES (Capítulo 3 del estudio de caso):	La elaboración del modelo europeo de gestión muestra que la estructura de intermediación de intereses a nivel europeo es el resultado de una combinación de las estrategias 1 y 2, pese al intento por parte de los grupos industriales de hacer prevalecer la estrategia 2. Generalización incierta del escenario E (integración de escenarios C y D).
¿ULTIMO ESCENARIO DE LA INTERMEDIACION DE INTERESES? (Capítulo 4 del estudio de caso):	El proceso de transposición (ejemplificado por el caso español) muestra que las bases para una intermediación de intereses son aún inciertas para los grupos empresariales. No hay un escenario definido (confrontación de escenarios D y E (y hasta C)

NOTA: Al hablar de primero, segundo, tercero o último escenario, nos referimos a los escenarios donde actúan los grupos industriales. Estos escenarios pueden integrar o confrontar diferentes escenarios o subescenarios A, B, C, D, E, en determinados ámbitos geográficos.

LEYENDA	
ESCENARIO 1 = (OPCION ESTRATEGICA 1 BIS, CONTEXTO 2, 2 BIS O 1) ESCENARIO 2 = (OPCION ESTRATEGICA 1 BIS, CONTEXTO 2 BIS) ESCENARIO 3 = (OPCION ESTRATEGICA 1, CONTEXTO 1) ESCENARIO 4 = (OPCION ESTRATEGICA 2, CONTEXTO 2 BIS O 1) ESCENARIO 5 = (COMB. ESTRATEGIAS 1 Y 2, CONTEXTO 2 BIS O 1) (.....) = AMBITO TERRITORIAL	VER ESTE APARTADO

Es en este marco temporal y geográfico diseñado donde transcurre la acción empresarial consistente básicamente en influir en el comportamiento estratégico de la Administración y que en el estudio de caso se periodifica a través de cuatro escenarios sucesivos.

2.3. La definición del problema

A partir de estas precisiones previas puede explicitarse la relación entre las opciones estratégicas y la priorización de los objetos en la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU). Los escenarios de intemediación de intereses que se acaban de presentar sufren variaciones, según el comportamiento estratégico de los actores. En primer lugar, las dos estrategias de la Administración pueden ser complementarias: la primera tiene en principio un carácter más coactivo mientras que la segunda es más incentivadora y voluntarista.

La defensa de una reducción en el origen de los residuos sólidos urbanos (RSU) significa una reducción o minimización del problema, lo que supone también el desmantelamiento de la estructura de intermediación de intereses que encubre la estrategia 2. Este desmantelamiento pasa, entre otras cosas, por la activación de la estrategia 1 por parte de la Administración: es decir, trasladar públicamente la titularidad del problema a la industria.

El estudio de caso muestra cómo se combinan estas dos estrategias a fin de conocer qué efectos tienen sobre la estructura de intermediación de los intereses y sobre los objetivos en la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU). La influencia de los empresarios es evidente por la capacidad de limitar la discrecionalidad en las estrategias de la Administración.

Asimismo, es oportuno antes de abordar los hechos, presentar qué opciones (ideales) consideran los actores en el momento de plantear el problema de los residuos sólidos urbanos (RSU).

En este sentido centraremos la atención en dos fenómenos:

a) La combinación de objetivos de carácter finalista e instrumental en el planteamiento de la gestión.

b) La vinculación entre la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) y las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (REE).

2.3.1. La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU): minimización y/o tratamiento

Cada vez es más evidente el consenso que existe sobre el hecho que uno de los problemas medioambientales más inmediatos, aunque no por ello más grave [29], de las sociedades industriales, es el de la gestión de los residuos urbanos [30]. En las basuras urbanas se encuentra gran cantidad de materiales susceptibles de ser valorizados. Esto explica el inicio, desde hace unos años y en los países más industrializados, de programas de recogida selectiva de basuras para recuperar los mencionados materiales. Con ello se pretende conseguir un doble objetivo: evitar el desaprovechamiento de recursos no siempre renovables y reducir el volumen y por lo tanto el impacto de los residuos sobre el medio.

En el siguiente esquema presentamos los dos objetivos básicos (1 y 2) en la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), con sus respectivos impactos sobre los agentes sociales. Queremos poner de manifiesto, una vez más, que la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) afecta a toda la escala social.

ESQUEMA 1
Modelo de gestión de referencia

GESTION DE RESIDUOS	1. Prevención/ reducción (minimización)	efectos sobre la Opinión Pública	productores
			consumidores
	2. Recuperación/ tratamiento (traperos)-(nuevas tecnologías)	contratación de servicios	productores
			Administración
		venta de subproductos	recicladores (productores)

FUENTE: Elaboración propia.

Asimismo, la priorización de los objetivos (1 y 2) no es neutra, en términos de impacto sectorial y de intermediación de intereses. Si priorizamos el primer objetivo, se trata de minimizar y controlar

[29] Tendremos ocasión de observar que, en el trabajo de campo llevado a cabo para este estudio, algunas personas entrevistadas del ámbito científico han manifestado que no consideraban la acumulación de RSU un grave problema ecológico.

[30] Esta preocupación no se limita a los residuos domésticos (asimilables a los residuos sólidos urbanos) sino que afecta también a los residuos industriales. Asimismo, el diferente tratamiento legal de estos residuos da lugar a formas de gestión también diferenciadas y por lo tanto diferentes escenarios de decisión y de implementación. Más adelante se observará que esta diferenciación no es gratuita, en la medida que responde a criterios más políticos y económicos que científicos.

el alcance del problema actuando casi exclusivamente sobre el sector privado, siendo la tarea de la Administración únicamente de carácter fiscalizador. Si, por el contrario, priorizamos el segundo objetivo, se trata de gestionar el problema (tratamiento de los residuos) independientemente de su minimización o control; el sector público adquiere en este caso una mayor relevancia. Por tanto, la primera pregunta a formular es la de saber si se quiere minimizar el problema (objetivo de carácter finalista) o bien gestionarlo de forma más conveniente (objetivo de carácter instrumental).

En efecto, si lo que se quiere es reducir la cantidad de basura, los fabricantes, los distribuidores y los transportistas, en tanto que «productores» y/o «poseedores» de residuos se convierten no sólo en responsables del problema (situación que comparten con el resto de ciudadanos y con la Administración) sino también en titulares del problema [31]. En esta situación, la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) (como mínimo la parte atribuible a envases y embalajes) se transforma, teóricamente, en una cuestión privada.

En consecuencia, la responsabilidad de velar para que los «productores» y/o «poseedores» asuman dicha titularidad del problema es compartida por la Administración y por los ciudadanos (en tanto que consumidores) y ejercida, respectivamente, a través del control normativo (objetivos fijados) y a través de un consumo penalizador. En este caso la estructura de corresponsabilidad se establece entre todos los generadores de residuos, sean o no sean productores de los mismos. Este planteamiento se ve favorecido en el denominado *contexto 1*. En él se expone, en términos ideales, el modelo de gestión alemán y el planteamiento del modelo de gestión danés.

En el caso de centrarnos sólo en los objetivos de carácter instrumental el planteamiento se invierte: a efectos prácticos no existe titularidad del problema y la gestión de ésta ha de ser asumida por unos entes públicos; en este caso, la estructura de corresponsabilidad se establece entre los poseedores y productores de residuos, y la Administración pública. El papel de los ciudadanos (en tanto que consumidores) es despreciado o, por lo menos, considerado como secundario [32]. Este planteamiento

---

[31] Parece haber consenso sobre el hecho de que, en los países industrializados, la única forma de reducir el volumen de las basuras pasa por la reducción de los residuos que provienen de los envases y embalajes (porción de residuos que más ha aumentado en los últimos años).

[32] No es casual que este tipo de planteamiento se haya dado en países latinos. Tendremos la ocasión de ver cómo han influido las tradiciones respecto a la

se manifiesta en el denominado contexto 2 ó 2 bis y corresponde, en términos ideales, al del modelo francés.

Estos dos planteamientos no se encuentran en la realidad en estado puro, ni tan sólo en sus inicios. A lo largo del estudio de caso se demuestra que la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) se orienta con el tiempo hacia una vía intermedia: aunque parece generalizarse a nivel europeo cierta prioridad hacia los objetivos de carácter instrumental (tratamiento), éstos se condicionan, en alguna medida, a la limitación o al control del problema (reducción o minimización). Esto comportará una mezcla de elementos públicos y privados en la gestión del problema; ésta se circunscribe en un ámbito de actuación confuso donde se combinan intereses públicos y privados.

Si en el apartado anterior llegábamos a la conclusión de que una forma de mostrar la influencia empresarial en los modelos de gestión era el análisis de su capacidad de limitar la discrecionalidad de la Administración en su comportamiento estratégico, ahora podemos decir que esto quiere decir capacidad de limitar la discrecionalidad de la Administración en su priorización de objetivos. Veamos ahora cuáles están al alcance de la empresa para limitar dicha discrecionalidad.

2.3.2. *Gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) y/o políticas de valorización de residuos de envases y embalajes*

Independientemente de la prioridad respecto de los objetivos mencionados, la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) se ha relacionado desde un principio con las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE). Un simple dato pone de manifiesto dicha relación: actualmente, en los países que corresponden a nuestro ámbito de estudio, los residuos de envases y embalajes representan aproximadamente el 25 % en peso y el 60 % en volumen de los residuos municipales [33]; esta proporción ha ido creciendo a lo largo de los últimos años. Por lo tanto, una primera razón que explica el vínculo entre la gestión de los residuos sólidos urbanos y las (PPVREE) es que la gestión de los residuos de envases y embalajes es una parte importante de la gestión de los residuos sólidos urbanos.

---

relación Estado/Sociedad civil en el planteamiento de un tema aparentemente alejado de estas cuestiones.

[33] Estos incluyen, además de los RSU, otros residuos de origen no doméstico, lo que hace que los 50 millones de toneladas de REE de la U.E. no coincidan con el 25 % del peso de los RSU estimados también para la U.E. (120 millones de toneladas). Por lo tanto cabe señalar ya de entrada que los bailes de cifras son debidos no tanto a la diversidad de las fuentes consultadas como una falta de precisión y homogeneización de los conceptos empleados por las instituciones.

Esta no es sin embargo ni la única ni la principal razón por la cual se asocian las PPVREE con la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU); asociación que llega a ser tan intensa que no sólo en la prensa, sino también en los foros especializados, los términos se llegan a confundir. En el planteamiento de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) se produce una situación similar a la que presentábamos en el apartado sobre el origen del problema: la consideración según la cual los residuos son algo molesto y hasta nocivo es sostenido como un hecho que no se asociaba a la posibilidad de reducirlos y/o de tratarlos. Superada aquella contradicción, en el momento de plantear la gestión del problema aparece otra nueva: a saber, la relación se establece entre dos nuevas consideraciones: *la posibilidad de reducir el volumen de residuos* y *la obligación de tratar los residuos.*

La evolución de esta segunda contradicción tiene muchos puntos en común con la primera y se explica en términos similares: primero se aceptará como hecho el tratamiento de los RSU manteniendo como posibilidad independiente su reducción; después se acepta la reducción como posibilidad más o menos asociables al hecho que los residuos se han de tratar; finalmente –y tendremos la ocasión de saber por qué– las dos consideraciones pasan a ser hechos más o menos asociables. La correlación de fuerzas entre los sectores que sostienen ambas consideraciones –ahora ya como actores en la definición del problema– explican, como veremos, dicha evolución.

En el estudio de caso que presentamos se demuestra que la estrategia dominante de los empresarios consiste en trasladar, primero, y aplazar, después, los objetivos de carácter finalista substituyéndolos por los de carácter instrumental, con todo lo que ello comporta. Los objetivos de carácter finalista, más o menos asumidos, se intentarán aplazar para poder organizar, desde la propia industria, una redistribución de excedentes sectoriales. Este aplazamiento se produce en un marco de actuación concreto y específico: el de las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE). Cabe hablar de instrumentalización de las PPVREE por parte del sector empresarial.

Este aplazamiento es aceptado, y hasta admitido con agrado por la Administración, en la medida en que los industriales aporten recursos técnicos y financieros para la gestión del problema. Por tanto, una segunda razón, menos evidente, pero no por ello menos importante, que explica la relación entre las PPVRE y la gestión de los RSU, es que las PPVREE aportan soluciones financieras a la Administración.

En el estudio de caso las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE) se conciben para financiar un hipoté-

tico sobrecoste [34] debido a los nuevos procedimientos (recogida selectiva, instalación de basureros, etc.) en la gestión de los RSU.

Esta cuestión es especialmente relevante para nuestro trabajo: las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE) son las que permiten establecer en la práctica una estructura de intermediación de intereses entre el sector público y el privado inherente a la estrategia 2.

Por ello, desde el punto de vista de la gestión pública, las PPVREE pueden considerarse revolucionarias no sólo porque comportan, la gestión privada de un servicio público –cuestión banalizada en los últimos tiempos–, sino porque incorporan invariablemente la gestión privada de un verdadero impuesto indirecto: el famoso punto verde. Tendremos la ocasión de profundizar sobre esta cuestión más adelante. En definitiva, otro indicador de la influencia empresarial en nuestro estudio del caso será la capacidad de instrumentalizar las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE).

2.4. Recapitulación

Resumiendo, en el primer apartado de este capítulo se intenta poner de manifiesto que el problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) no es sólo un problema ecológico. Sin menospreciar la relevancia ecológica del problema –consideración que, aunque quisiéramos, quedaría, por razones obvias, fuera de nuestra competencia– se puede afirma que, en términos relativos, la insólita e intensa movilización de recursos y de intereses no se corresponde con su gravedad. Recordemos que en el mismo ámbito de los residuos existen problemas más graves desde un punto de vista estrictamente ecológico (tanto por su volumen como por su peligrosidad). Esta constatación es válida, para nuestro objeto de estudio, por cuanto advierte sobre la oportunidad de considerar, de regular y de gestionar el problema. La búsqueda de factores que pueden explicar esta oportunidad lleva a considerar la relevancia económica del problema. Por esto, hemos dedicado una parte de este apartado a tratar de los intereses económicos de los agentes involucrados en la gestión del problema. En este sentido no procedemos a evaluar el impacto macro y microeconómico de las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE) –cuestión que empieza ahora a abordarse [35] y que queda,

[34] Cuestión sobre la cual no se ponen de acuerdo las Administraciones locales.
[35] Para los estudios de impacto económico de las políticas medioambientales nos remitimos a Isla, M.; Riera, P.; Franco, Ll.

por otro lado, fuera de nuestro ámbito de estudio–, sino a identificar los intereses potencialmente afectados según la normativa y según los mismos actores.

¿Es, por este motivo, un problema más económico que ecológico? Aunque fuera posible dar una respuesta, siempre sería discutible y seguramente gratuito establecer un orden de prioridad a los adjetivos, ya que la definición del problema dependerá en última instancia, pese a la opinión de los expertos, de la correlación de fuerzas entre los actores que la configure y definan.

Lo importante es saber cómo se ha producido la oportunidad de gestionar el problema. Esta cuestión se aborda en el segundo apartado. Al situar históricamente esta oportunidad se intentan explicar las bases para establecer una estructura de intermediación de intereses que deriva del comportamiento estratégico de dos actores principales: la Administración y el sector empresarial.

El hecho de que la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) se esté abordando a partir de la formulación de las políticas de valorización de residuos de envases y embalajes (PPVREE) es debido a la necesidad de establecer una estructura de intermediación de intereses entre el sector público y privado. La singularidad del estudio de caso que presentamos como ejemplo de intermediación de intereses permite mostrar con mucha claridad los siguientes fenómenos:

1. La evolución en el proceso de aproximación al problema depende en primera instancia de la correlación de fuerzas entre diferentes sectores sociales y en segunda instancia de los avances tecnológicos. El supuesto contrario significa un desarrollo tecnológico socialmente neutro.

2. La identificación de responsables en el problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) es una condición necesaria pero no suficiente para la definición de los actores; es necesaria una atribución de responsabilidades a *presuntos* responsables.

3. La capacidad por parte de los grupos privados de eliminar la discrecionalidad de la Administración en su comportamiento estratégico se ejerce en el mismo momento de plantear el problema y es un indicador de su influencia; el caso que presentamos permite ponerlo de manifiesto respecto de los empresarios.

4. Dicha presunción se expresa por cuanto se establece una estructura de intermediación de intereses entre los *presuntos* responsables en las nociones de corresponsabilidad y de colegitimación. Esta estructura de intermediación es la que permite

plantear el problema de la gestión de los RSU en términos más o menos cooperativos y la que da una dimensión política –además de económica y de ecológica– al problema que nos ocupa.

En definitiva, podemos formular la siguiente consideración: el problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) se convierte en un problema económico y político, más allá de su dimensión ecológica, en la medida que los propios actores la configuran. En consecuencia, no es ya tan importante saber en qué grado el problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) es un problema político y económico, puesto que se ha convertido en un problema públicamente relevante. En este sentido el valor sustantivo de las políticas se atribuirá en relación a la anterior consideración aunque no dejen de tener, a la vez, un valor instrumental. Así pues, esta consideración, puede ser útil no tanto por su valor sustantivo (hasta qué punto la gestión del problema sirve para resolver un problema ecológico) como por su valor instrumental (permite, por empatía, comprender la participación empresarial en la gestión del problema y la defensa y promoción de unos intereses a través de ésta).

No obstante, es prematuro dar un valor sustantivo a la consideración según la cual la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) puede haber sido instrumentalizada (no simplemente por unos intereses particulares sino por la misma intermediación de intereses entre los empresarios y la Administración), si tenemos en cuenta que si realmente fuera tan grave el problema desde un punto de vista ecológico, en lugar de gestionarlo (tratar la creciente generación de RSU) lo necesario sería minimizarlo (reducir al origen la generación de RSU). Y, en este sentido, entre los actores no existe un acuerdo sobre prioridades [36]. En consecuencia y por extensión, quizás no sólo es discutible y gratuito cuestionar el carácter del problema sino su propia existencia... [37].

Estas cuestiones, de momento controvertidas, se intentan abordar y clarificar con la ayuda de la noción de intermediación de intereses. La intermediación de intereses entre la Administración y los grupos empresariales es el hilo conductor argumental en el estudio sobre Euskadi y Cataluña que presentamos a continuación.

---

[36] Tendremos ocasión de ver que en los últimos textos legales sobre la materia parece priorizarse la minimización. Asimismo, los grupos ecologistas denuncian la falta de aplicación de este criterio en la implementación.

[37] En este sentido es oportuno señalar aquí la relación entre la noción de instrumentalización de las políticas y la teoría sobre las soluciones que buscan problemas.

CAPITULO 3

CONTEXTUALIZACION TERRITORIAL Y SECTORIAL DE LA GESTION DE LOS RESIDUOS SOLIDOS URBANOS (RSU)

En el texto que sigue abordamos la parte empírica de esta investigación con el propósito de mostrar escenarios –configurados por las decisiones y las acciones que comporta la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) en la Unión Europea– donde los actores, con sus recursos y sus estrategias, interactúan para intermediar sus intereses.

Estos escenarios son, al mismo tiempo, un espacio político, económico y científico. La mayor o menor definición de cada uno de estos espacios dependerá de los actores: del papel que jueguen en función de las decisiones a tomar y de las acciones a indagar. En consecuencia, los escenarios deben ser considerados en su dimensión dinámica y evolutiva. Así pues, el objetivo de este estudio es el de comprender y explicar las estructuras de intermediación que se producen y transforman en la medida en que los escenarios varían en función de las correlaciones de fuerzas entre los actores y los desequilibrios inherentes a los procesos de intermediación y de negociación.

Veremos que los resultados conseguidos en los procesos de intermediación de intereses condicionan, en nuestro caso, políticas públicas y/o privadas que incorporan opciones tecnológicas más o menos conocidas por el público no experto. El período estudiado se inicia con las primeras manifestaciones respecto a la necesidad de abordar el problema y termina con la fase de implementación voluntaria que algunos países ya han iniciado antes de cumplirse el plazo (mayo de 1996) para transponer la directriz comunitaria (D/94/62/CE) relativa a los envases y residuos de envases.

Por ello, hemos considerado oportuno presentar unos capítulos introductorios que contextualicen el estudio de caso en el espacio (dimensión geográfica y sectorial del problema) y en el tiempo (dimensión histórica y social del problema). El carácter excesivamente

técnico de esta parte del trabajo nos obliga también a remitirlo a menudo a un apéndice técnico. Este apéndice incluye una cronología de los hechos más importantes del período estudiado.

Este capítulo se divide en dos apartados diferenciados. Tiene como propósito enmarcar el estudio en el tiempo y en el espacio. En el primer apartado procedemos a situar el problema global de la gestión de los residuos sólidos urbanos en un contexto geográfico concreto (Unión Europea) y sectorial [agentes afectados por las políticas derivadas de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU)]. Al iniciar el estudio de caso, se aportan datos que hacen referencia a los intereses territoriales y sectoriales en juego a fin de revelar su carácter. El propósito es mostrar con datos que aporten los propios actores, las diferentes dimensiones –ecológica y económica– que adquieren dichos intereses. Por razones de exposición presentamos por separado estas dimensiones asumiendo que, en realidad, estas dimensiones se combinan y que desde un punto de vista teórico son difícilmente separables. Esta primera parte tiene, por tanto, una función sustentadora e ilustrativa con relación al estudio empírico sobre Euskadi y Cataluña.

La segunda parte se propone enmarcar históricamente el problema de la gestión de los RSU, desde su génesis hasta el momento en que se hicieron las primeras propuestas concretas de gestión. Las pocas y dispersas encuestas de opinión sobre la problemática concreta de los residuos sólidos urbanos [38] en los períodos iniciales nos obliga a interpretar la percepción del problema a través del análisis de entrevistas en profundidad a líderes de opinión que representen sectores potencialmente implicados en el problema (empresarios, consumidores, organizaciones empresariales, organizaciones de consumidores, asociaciones de vecinos y Administraciones) [39]. A través de esas entrevistas se presta la atención al origen y planteamiento del problema que nos ocupa por parte de los que serán los actores en la formulación y la gestión del mismo. Así, aunque sea de forma perceptiva, se aborda el estudio de caso desde la perspectiva histórica y evolutiva. La perspectiva histórica y social tratada en esta segunda parte permite formular las estrategias ideales de utilidad en la investigación. No se trata, en cualquier caso, de un estudio sobre la evolución de la opinión pública respecto al problema que nos ocupa, cuestión a abordar en una futura investigación.

---

[38] Las encuestas sobre actitudes y comportamientos respecto al medio ambiente sólo se reflejan tangencialmente en el tema de los residuos domésticos. Para el caso español ver la encuesta de CIRES de 1992. En consecuencia, no hemos considerado conveniente incorporar, por ahora, estudios de opinión pública sobre esta problemática concreta.

[39] Las entrevistas se presentan en un anexo. Advertimos que algunos de los entrevistados son actores en la gestión del problema y han sido entrevistados como tales.

En definitiva, ambas partes aportan elementos complementarios que constituyen un bagaje útil, para abordar el estudio empírico bajo los presupuestos teóricos asumidos y los comportamientos de referencia.

3.1. La dimensión ecológica del problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU)

Desde 1950 hasta ahora, la extracción mundial de materias primas se ha multiplicado por cinco y la producción mundial de bienes de consumo por siete (OCDE, 1992). Estas dos manifestaciones de lo que se ha llamado la sociedad de *usar y tirar* –existente sólo en algunas partes de nuestro planeta– habían de tener forzosamente un impacto ecológico y económico importante. Sin embargo, hace pocos años [40] no se han relacionado los anteriores indicadores con un crecimiento correlativo de la generación de residuos de todo tipo.

A pesar de que sólo nos ocuparemos de los residuos sólidos urbanos (RSU), para resaltar la importancia relativa de su impacto ambiental consideramos conveniente contextualizarlos en el marco de los residuos sólidos en general.

3.1.1. Residuos sólidos y RSU en la Unión Europea

En el año 1994, la Europa Comunitaria generaba, aproximadamente, unos 2.200 millones de toneladas métricas de residuos sólidos, es decir, de materias no emitidas ni al aire ni al agua, de las cuales sus productores o poseedores quieren o deben de desprenderse.

La identificación de los residuos sólidos en la Unión Europea: El primer problema que plantean los residuos sólidos de cara a su gestión es el de la identificación de su origen y de su composición. Esta dificultad tiene consecuencias sobre el tratamiento jurídico o político, económico y tecnológico de los residuos. A continuación damos un ejemplo de esta falta de precisión, analizando los datos disponibles sobre generación de residuos sólidos en la Unión Europea. El cuadro siguiente muestra las cantidades de residuos sólidos categorizados en municipales, industriales y nucleares, para cada uno de los países de la Unión Europea a finales de los años 80.

---

[40] El informe del MIT (Informe Meadows) al Club de Roma, advertía en el año 1972, sobre el peligro de agotamiento de los recursos naturales si las tasas de crecimiento económico no se moderaban, pero sólo hacía referencia indirecta al problema de la generación de residuos. El informe Brundtland en Alemania al definir, en el año 1987, la noción de desarrollo sostenible incide más directamente en el problema.

CUADRO 1
Generación de residuos sólidos en la Unión Europea

País	Residuos municipales a finales de los 80		Residuos industriales a finales de los 80					Residuos nucleares a finales de los 80	
			Total			Peligrosos			
	1.000 TN	%	1.000 TN	%	Unit./ PIB	1.000 TN	%	TN/HN	%
Alemania	20.230	19	61.400	25	95	6.000	27	360	14
Bélgica	3.080	3	8.000	3	104	920	4	122	5
Dinamarca	2.400	2	2.400	1	41	91	0	–	–
España	12.550	12	5.110	2	27	1.710	8	270	10
Francia	17.000	16	50.000	21	89	3.000	14	950	36
Grecia	3.150	3	4.300	2	123	423	2	–	–
Holanda	6.900	7	6.690	3	50	1.500	7	17	1
Irlanda	1.100	1	1.580	1	87	20	0	–	–
Italia	17.300	16	43.700	18	94	3.800	17	–	–
Portugal	2.350	2	6.620	3	292	170	1	–	–
Reino Unido	20.000	19	50.000	21	97	4.500	20	900	34
TOTAL	106.060	100	239.800	100	–	22.134	100	2.617	100

Con los datos del cuadro anterior no se puede descomponer totalmente por categorías o tipos el volumen total de residuos sólidos en la Unión Europea (2.200.000.000 TN, a principio de los 90), pero, sabiendo que el 50 % de éstos son de origen agrícola (a principios de los 90), exponemos la estimación siguiente:

TOTAL RESIDUOS = RESIDUOS MUNICIPALES + RESIDUOS INDUSTRIALES+ + RESIDUOS NUCLEARES + RESIDUOS AGRÍCOLAS + + OTROS RESIDUOS

OTROS RESIDUOS = TOTAL RESIDUOS – RESIDUOS MUNICIPALES – – RESIDUOS INDUSTRIALES – RESIDUOS AGRÍCOLAS

OTROS RESIDUOS = 2.200 – 106,060 – 239,800 – 2,617 – 1.200 = 651,523

En consecuencia podemos establecer aproximadamente el peso relativo de cada tipo de residuo en el cuadro siguiente:

CUADRO 2
Tipos de residuos sólidos en la Unión Europea

Residuos municipales	106.060.000	.048
Residuos industriales	239.800.000	.109
Residuos nucleares	2.617.000	.001
Residuos agrícolas	1.200.000.000	.546
Otros residuos	651.523.000	.296
TOTAL RESIDUOS EN LA UE	2.200.000.000	1.000

FUENTE: Elaboración propia.

Sobre los «otros residuos» cabe señalar que generalmente, las estadísticas consultadas incluyen en esta categoría *residual* los residuos que provienen de la producción de energía, de las actividades extractivas, de la construcción y de los escombros de obra privada y pública, de las estaciones depuradoras, de los dragados, etc.

Esta categoría residual representa, sin embargo, aproximadamente el 30 % del total de residuos generados en la Europa Comunitaria. Este hecho evoca las siguientes reflexiones:

1. La falta de precisión en la definición de los residuos permite la existencia de estos *cajones de sastre*. Esto se explica en parte porque no hay criterios homogéneos, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, para tipificar los residuos.

2. Esta imprecisión tiene como consecuencia la imposibilidad de designar responsables y por tanto de tratar jurídicamente esta parte importante de los residuos generados.

Con respecto a los residuos sólidos urbanos en concreto, su categorización parece más clara. En general, esta categoría de residuos incluye, además de los residuos de los hogares, algunos residuos voluminosos, los residuos que provienen de pequeños establecimientos comerciales e industriales [41], los residuos de los jardines y de los mercados públicos. Como veremos, los RSU son generalmente recogidos y eliminados por la Administración local. Ello explica que también reciban el nombre de residuos municipales.

No obstante, la categoría de residuos municipales tiene tendencia a perder algunos de sus componentes. Así, últimamente los residuos procedentes de los hospitales se han tipificado como residuos sanitarios, los procedentes de algunos comercios (droguerías, tintorerías) o pequeñas industrias, como especiales, con un tratamiento jurídico-político diferenciado. En consecuencia, no nos ha de sorprender que sean los residuos municipales, más conocidos e identificables, los primeros en recibir un tratamiento jurídico concreto [42].

En lo referente a la evolución en la generación de residuos sólidos en la Unión Europea se produce un crecimiento moderado en los últimos años. La cantidad de RSU generada es función de diferentes variables como el nivel de vida/habitantes de consumo, tamaño de la población, época del año, formas de distribución y acondicionamiento de las mercaderías, clima, etc. En consecuencia, los flujos anuales se acumulan e incrementan unos *stocks* cada vez más difíciles de eliminar o de «disponer para el desecho» [43]. Esto hace que hoy la problemática del RSU, en general, se plantee en términos de aceptabilidad de los vertidos y de las instalaciones de tratamiento; lo cual ya ha comportado, entre otras consecuencias, la tentación de solucionar el problema vía exportación [44].

---

[41] La inclusión de este tipo de residuos en la categoría de RSU no se ha producido sin polémica. La Administración local, generalmente encargada de la eliminación de los RSU, ha mostrado, como es el caso de los ayuntamientos catalanes, sus reticencias a aceptar esta inclusión.

[42] Respecto a residuos industriales, se intentan aplicar algunas tentativas de evaluación mediante la inscripción en registros de residuos (en el caso de Cataluña mencionamos la confección de registros por parte de la Junta de Residuos y la realización de encuestas a empresas), pero los datos disponibles proceden aún, principalmente, de las compañías de seguros o de la voluntad de informar de la misma industria.

[43] Los expertos y los grupos ecologistas han conseguido sustituir el término «eliminación» por «disposición al desecho» en algunos textos legales (es el caso de la ley reguladora de los residuos catalana, ver apéndice) por considerar que «eliminación» es un eufemismo (que afecta la imagen social del problema) ya que los residuos no se eliminan nunca (ni siquiera en el caso de que se traten) sino que se transforman. Por tanto, el vertido y la incineración no son modalidades de eliminación sino de disposición al desecho.

[44] Hay que remarcar que en los años ochenta, en lo que hace referencia a esta problemática, se produjo un agravamiento del síndrome NIMBY *(Not in my Back Yard)*.

El siguiente cuadro muestra que la generación de RSU en la Unión Europea ha crecido moderadamente en los últimos años y se sitúa en un nivel inferior al de los Estados Unidos y Canadá, Japón e incluso al de la media de los países de la OCDE.

CUADRO 3
Evolución en la generación de RSU en kg/hab/año a nivel mundial

	Mediados 1970	1980	Mediados 1980	Finales 1980	Tasa incr.
América del Norte . . .	633	687	734	826	.30
Japón	341	355	344	394	.16
Unión Europea (*) . . .	285	296	306	326	.14
OCDE-Europa	277	323	346	336	.21
TOTAL OCDE	407	436	493	513	.26

(*) Se hace una estimación (proyección lineal) para mediados de los años 70.
FUENTE: Elaboración propia. Datos OCDE-1991 y EUROSTAT-1985.

Desde los años 70 hasta hoy, el volumen de residuos domésticos ha aumentado un 40 % en el mundo y un 25 % en la Unión Europea. Si bien no es en Europa donde se genera un volumen más elevado de RSU, la densidad de población empeora el problema, debido a la proximidad de los vertederos en las zonas urbanas [45].

CUADRO 4
Evolución en la generación de RSU en kg/hab/año a nivel europeo

	1975	1980	1985	Finales 80	Tasa incr.
Dinamarca	–	399	469	–	–
Francia	228	260	272	304	.34
Alemania	330	348	318	331	IN.
Grecia	–	259	304	314	.21
Irlanda	175	188	311	–	.78
Italia	257	252	263	301	.17
Países Bajos *	–	464	449	467	.01
Portugal	–	213	231	–	–
España	–	215	275	322	.49
Reino Unido **	324	319	355	353	.09
Total UE	285	296	306	326	.14
Barcelona	291	268	272	355	.22

* Incluye Holanda, Bélgica y Luxemburgo.
** Datos referidos a Inglaterra y País de Gales, se hace una estimación para el Reino Unido.
FUENTE: Elaboración propia. Datos OCDE-1991 y EUROSTAT-1985.

[45] La fuerte densidad demográfica, con la consiguiente falta de espacio para ubicar los RSU, también explica que, durante los años setenta y ochenta, mientras en el resto de países industrializados predominaba el vertido como sistema de eliminación de los RSU, en Japón ya se imponía la incineración.

3.1.2. Los vertidos producidos por envases y embalajes: los residuos de envases y embalajes (REE)

La composición de los RSU ha ido cambiando en el tiempo; se constata un aumento gradual de los envases y de los embalajes en general, en especial de las botellas y de los envases no retornables; también se produce una sustitución progresiva de los materiales textiles por el papel.

Estudios recientes sobre la composición de los vertidos afirman que los residuos de envases y embalajes (REE) representan el 25 % del peso y el 60 % del volumen de los RSU. El cuadro 6 relaciona la cantidad de materiales presentes en una muestra estándar de desechos obtenida en 1994 en los municipios catalanes del Area Metropolitana, en los cuales se implementa la recogida selectiva.

NOMENCLATOR (ver apéndice técnico):

Termoplásticos de gran consumo:

HDPE: High Density Polyethylene: Polietileno Alta Densidad: *PEAD*
LDPE: Low Density Polyethylene: Polietileno Baja Densidad: *PEBD*
PP: Plypropyelene: Polipropileno: *PP*
PS: Polystyrene: Poliestireno: *PS*
PVC: Polyvinyl Chloride: Clorur de Polivinil: *PVC*

Termoplásticos técnicos:

PET: Polyethylene Terephthalate: Polietilenotereftalado: *PET*

Actualmente los países de la Unión Europea generan unos 58 millones de toneladas de REE. De estos 58 millones, 29 millones (50 %) proceden de los hogares, 11,6 millones (20 %) del sector servicios y 17,4 millones (30 %) del sector industrial. Los datos del cuadro 7 ponen de manifiesto una asociación entre nivel de desarrollo económico/modalidades de distribución comercial y cantidades de envases por persona y año.

En definitiva, podemos afirmar que, en gran medida, el crecimiento en la generación de RSU en los países industrializados es debida al crecimiento del volumen de los REE presentes en los residuos.

En consecuencia, el impacto ambiental de los REE se puede definir en los siguientes términos:

1. Los REE son responsables del fuerte incremento del volumen de RSU.

CUADRO 5
Envases y envoltorios presentes en los desechos municipales

Envases (embalajes según material)	% PESO (sobre envases/ embalaje)	% VOLUMEN *(idem)*	% PESO (sobre total RSU)	% VOLUMEN *(idem)*
Polietileno	19,63	31,70	5,12	19,37
Polietileno duro blanco	3,46	5,36	0,91	3,27
Polietileno duro color	4,30	3,68	1,13	2,25
Poliproleno	0,11	0,09	0,03	0,06
PVC rígido transparente	3,16	3,30	0,83	2,01
Porexpan	0,82	2,49	0,22	1,52
Poliestireno	1,71	1,99	0,45	1,21
PET	1,36	1,61	0,36	0,99
Total plásticos	*34,45*	*50,22*	*9,05*	*30,68*
Mixto aluminio	0,78	1,19	0,21	0,73
Bolsas congelar	1,05	0,04	0,28	0,02
Tetra-pack	3,55	4,12	0,92	2,53
Total mixtos	*5,38*	*5,36*	*1,41*	*3,28*
Cartón	*24,52*	*38,49*	*6,44*	23,52
Papel aluminio	1,19	0,64	0,31	0,39
Aluminio sólido	0,77	0,26	0,20	0,16
Botes férricos	9,69	3,30	2,55	2,01
Total metales	*11,65*	*4,20*	*3,06*	*2,56*
Cosméticos	0,09	0,01	0,02	0,01
Medicinas	0,13	0,01	0,03	0,01
Total especiales	*0,22*	*0,02*	*0,05*	*0,02*
Vidrio	*23,78*	*1,71*	*6,25*	*1,04*
Total muestras	*100,00*	*100,0*	*26,26*	*61,10*

FUENTE: Elaboración propia, datos CEPA (Residuo Mínimo-1994).

CUADRO 6
Envases y embalajes *per capita* en el mundo

Estados Unidos	250 kg
Francia	180 kg
Rusia	90 kg
Burundi	4 kg

FUENTE: ELF-ATOCHEM. 1995.

2. Los REE contribuyen a la saturación de los vertederos y dificultan las prácticas tradicionales de eliminación de los RSU debido a su composición inorgánica.

3. El incremento sostenido de REE sin contemplar su recuperación significa un desaprovechamiento de recursos y de materias primas.

Además, los REE, e incluso los RSU, ocupan un modesto lugar en la generación total de residuos sólidos en la Unión Europea.

Como recapitulación respecto a la dimensión o relevancia ecológica del problema de los RSU presentamos el siguiente esquema:

ESQUEMA 1
Proporción de los diferentes tipos de residuos sólidos en la Unión Europea

REE	← FRACCION REE/RS = 58 M t/m^3 = .026
S U	← FRACCION RSU/RS = 106 M t/m^3 = .048
TOTAL RESIDUOS SOLIDOS EN LA UE = 2.200 M t/m^3 = 1	

FUENTE: Elaboración propia.

Si observamos el esquema anterior podemos hacernos una idea visual de la magnitud del volumen de REE respecto al volumen total de residuos sólidos en la Unión Europea a principios de los noventa. Pese a que el volumen de REE aumenta a un ritmo superior al de otros tipos de residuos, éste sólo significa aproximadamente el 2,6 % del volumen total de residuos sólidos.

Por otro lado, por su composición, los REE son menos tóxicos que otro tipo de residuos sólidos (residuos industriales peligrosos, residuos nucleares). Podemos afirmar que, desde el punto de vista ecológico, existe un consenso entre la comunidad científica sobre el hecho de que el problema de la gestión de los REE es importante (en términos estrictamente ecológicos) pero de orden relativamente menor si se compara con el problema de los residuos industriales en general y especialmente de los residuos tóxicos.

En definitiva, podemos afirmar que el impacto ambiental de los RSU, sin ser despreciable, evidentemente, es significativamente menor al de otros residuos sólidos, tanto por su volumen como por su composición; sobre todo si tenemos en cuenta las dificultades para identificar el origen de algunos residuos sólidos [46]. Hasta con cierta dosis de provocación se ha llegado a afirmar que

[46] Hemos recogido al respecto la opinión de algunos expertos, en las entrevistas realizadas.

el problema de los RSU es un problema estético y cultural, más subjetivo que objetivo [47].

El carácter provocador de esta afirmación –quizá subversiva para determinados sectores sociales–, más allá de su valor formal y sustantivo, ha tenido, para nosotros, la virtud de sugerirnos dimensiones del problema con el fin de entender su impacto.

3.2. La dimensión económica del problema [48]

En casi todos los países industrializados se ha generalizado un sistema de recogida de residuos municipales, para eliminarlos, extensivo prácticamente a la totalidad de la población.

Los sistemas implantados para eliminar los RSU han sido, hasta finales de los años 80, básicamente los siguientes:

– el vertido controlado o no;

– la incineración de los desechos con recuperación o sin recuperación de energía;

– el compostaje de la materia orgánica.

El coste para la eliminación de los RSU, a efectos de visibilidad pública [49], es cada vez más elevado debido a la dificultad de encontrar nuevos emplazamientos para los vertederos y para las plantas de incineración (las dos modalidades más corrientes de eliminación).

En lo referente a los vertederos, éstos han sido la forma más habitual de eliminación, pero obviamente presentan muchos inconvenientes ecológicos (filtraciones, impacto paisajístico, etc...) y culturales. La Administración es consciente de que el síndrome NIMBY *(Not in my Back Yard)* es especialmente acusado con respecto a los vertederos de residuos.

En lo referente a la incineración, tiene la ventaja, respecto al vertido, de reducir el peso y el volumen de los residuos, pero no

---

[47] Nos referimos concretamente a la opinión de un experto en ingeniería de los materiales al que hemos entrevistado.

[48] Para la lectura de este apartado es especialmente importante remitirse al apéndice 2.

[49] Los residuos, como toda materia, no se eliminan sino que se transforman; en la normativa más reciente sobre residuos se sustituye «eliminación» por «disposición del desecho».

los elimina totalmente ya que en parte pasan de sólidos a atmosféricos. Ahí, las dimensiones ecológicas y económicas se combinan. La incineración se ha ido generalizado en los últimos años, pese a que tiene cada vez más opositores; en este caso no tanto por el popular y extendido síndrome NIMBY como por los informes más o menos objetivos de los expertos.

Una última forma de eliminar los RSU es el compostaje [50]. Al centrar nuestro estudio en los residuos de envases y embalajes no dedicamos mayor atención a esta última modalidad de tratamiento, aplicable a los residuos orgánicos.

El siguiente cuadro muestra el coste para los países de la Unión Europea de verter una tonelada de RSU expresado en intervalos de pesetas:

CUADRO 7
Coste por tonelada de RSU vertido a nivel mundial

Francia	3.700-6.660
Alemania	7.400-11.100
Italia	7.400-11.100
Finlandia	2.590-5.365
Países Bajos	4.810-12.950
Reino Unido	1.110-3.330
España	370-1.850
Suecia	1.850-7.955
Australia	648-2.220
Estados Unidos	1.850-8.140
América Latina	370-740
Sudeste Asiático	278-925
Nueva Zelanda	2.220-3.330

FUENTE: Financial Times, 2/3/94, la conversión a pesetas es nuestra.

En el cuadro anterior, se observa que se produce una asociación entre costes elevados y densidad demográfica y/o sensitiva (respecto al problema de los residuos); con la excepción notable del Reino Unido, país donde la Administración local ha aprovechado las minas de carbón en desuso como vertederos.

No disponemos de datos que muestren la evolución de este costo pero es plausible pensar que ha ido en aumento en los últimos años. Actualmente, mientras en la mayoría de los países industria-

[50] Esta técnica, sólo aplicada a los residuos orgánicos, puede producir compuestos de calidad, con lo cual ya no se trataría de eliminación sino de aprovechamiento (valorización); la práctica poco cuidadosa de esta técnica hace que en muchos casos se la considere más como una vía de eliminación que de valorización.

lizados predomina aún el vertido como sistema de eliminación o de disposición de residuos, en Japón, por razones urbanísticas y geográficas, se incinera el 70 % de los RSU.

En cualquier caso, el espacio que ocupan los RSU en la gestión pública –no sólo en términos estrictamente físicos (volumen)– ha ido creciendo de tal manera que las Administraciones locales, como gestores de los recursos del territorio, han tenido que buscar nuevas fórmulas que permitan alargar al máximo el tiempo posible de vida de los vertederos y minimizar el número de incineradoras.

3.2.1. Gestión y valorización de los RSU

La situación que hemos descrito, comporta un nuevo planteamiento en la gestión de los RSU: si la eliminación es cada vez más cara, es necesario intentar reducir, o recuperar/reutilizar (valorizar) los residuos. El cuadro siguiente pone de manifiesto los esfuerzos por sustituir la eliminación o disposición del residuo (vertido y incineración) como forma de gestión de los RSU en algunos países de la OCDE:

CUADRO 8
Sistemas de tratamiento de los RSU en algunos países de la OCDE (1990). En porcentajes

Estado	Compostaje	Incineración/ Recup. Energ.	Vertido	Reciclaje
España	20,0	5,8	61,2	74,4
Italia	0,0	6,3	N.D.	89,9
Francia	6,2	37,5	72,0	46,7
RFA	2,9	17,0	N.D.	53,1
Reino Unido	0,0	12,5	50,0	70,0
EE.UU.	2,1	16,3	7,6	66,6

FUENTE: OCDE-1993.

Pese algunos problemas de consistencia, este cuadro pone de manifiesto que los países que han hecho más esfuerzos por sustituir la vía de eliminación por la vía de la valorización han sido Francia, RFA y EE.UU. La vía de la valorización ha tomado formas diferentes: EE.UU. ha potenciado el reciclaje, mientras que en Francia predomina la incineración con recuperación energética (que los alemanes no consideran como valorización).

Por el neologismo «valorización» entendemos el concepto marco que engloba todas aquellas operaciones a través de las cuales se vuelve a utilizar total o parcialmente un residuo; una consecuencia

de ello es que un producto sin valor puede adquirir valor en términos monetarios. Este es el caso de los residuos que se convierten en subproductos con su correspondiente precio en el mercado [51]. La valorización de los residuos, junto con su minimización (reducción en el origen) es uno de los objetivos finales de la gestión de los residuos en general y de los RSU, en concreto.

El siguiente esquema ilustra las diferentes modalidades de valorización:

ESQUEMA 2
Destinación y tratamiento de los RSU

RESIDUOS	
NO VALORIZADOS:	*VALORIZADOS:*
– Vertederos controlados	– Reutilización
– Vertederos no controlados	– Reciclaje
– Incineración sin recuperación	– Compostaje
– Incineración sin recuperación energética	– Incineración con recuperación energética

- *Reutilización:* nueva utilización de un producto o de un material recuperado para un uso análogo al primero (consigna de botellas).
- *Recuperación:* introducción de un material recuperado en un ciclo de producción diferente respecto al cual se ha originado.
- *Reciclaje:* reintroducción de un material recuperado en el mismo ciclo de producción en que se ha originado.
- *Incineración con recuperación energética:* en algunos estados se considera una modalidad de valoración (Francia) mientras que en otros no (Alemania).

En términos físicos podemos definir la valorización de los residuos como todo tratamiento dirigido a recuperar una parte del valor de los residuos en términos de materia y/o de energía [52]. Por tanto, la valorización puede ser material o energética.

Debemos advertir, sin embargo, que la valorización energética (incineración con recuperación energética) es la forma menos eficiente de valorización de los residuos (un residuo valorizado materialmente se puede valorizar energéticamente *a posteriori*, pero no al contrario, en general), hasta el punto que en Alemania ni tan sólo se conside-

[51] Entre los ejemplos de mercados de subproductos se puede citar la Bolsa de Subproductos impulsada en Cataluña por el Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña o el precedente de la industria química (FEIQUE) en conexión con la BODEREQ (Bolsa de Remanentes Químicos).

[52] Se ahorra, por ejemplo, aproximadamente 1.500 kwh (1,5 barril de petróleo) en producir una tonelada de acero a partir de residuos de hierro en lugar de mineral de hierro; el ahorro es aún más importante tratándose de papel.

raba, hasta hace poco tiempo, una forma de valorización (esta consideración está cambiando últimamente ante la dificultad de asumir las grandes cantidades de residuos recogidos).

En cualquier caso se exige, para esta modalidad de valorización (incineración con recuperación de energía), un control estricto de las emisiones [53]. Se aconseja una definición más restringida: operación de aprovechamiento del poder calórico del residuo, cuando éste sea asimilable a un combustible y el balance ambiental sea favorable [54].

En definitiva, un aspecto específico de la realidad de los residuos es el valor residual que éstos conservan, en términos de reutilización, de reciclaje o de recuperación media de los RSU en España para el año 1992:

CUADRO 9
Composición de los RSU en el Estado español (1992)

Materia orgánica	44,06
Papeles	21,18
Plásticos	10,59
Vidrio	6,93
Metales férricos	3,43
Metales no férricos	0,68
Madera	0,96
Textiles	4,81
Gomas y caucho	1,01
Pilas y baterías	0,20
Varios	6,17

FUENTE: Medio Ambiente en España 1992, MOPTMA, Dirección Gral. de Política Ambiental, Madrid, 1993.

Este cuadro permite observar los diferentes materiales susceptibles de ser recuperados y tratados.

En cualquier caso, a fin de reutilizar los residuos, se deben modificar los métodos de recogida (que pasa a ser selectiva; es decir que obliga a separar los diversos materiales para poderlos recuperar), lo que presumiblemente supone un encarecimiento de la gestión; al menos para los países donde el vertido (controlado y/o incontrolado) ha sido relativamente fácil (como sería el caso de España).

---

[53] Regulado por la directriz europea sobre emisiones de las incineradoras.

[54] Esta definición implica que cuando un residuo se valoriza energéticamente es porque tiene un poder calorífico que permite su utilización eficiente sin añadir combustibles, pero sólo en el caso de que las emisiones que produce esta combustión sean inferiores a las que produce un combustible estándar.

El presumible sobrecoste debido a las nuevas modalidades de gestión no está, sin embargo, aún definido. Es muy significativo y relevante señalar que, al plantearse el financiamiento de la recogida selectiva (tarea necesaria para poder valorizar los RSU [55]), las administraciones locales han hecho unas evaluaciones que fijan incrementos de hasta un 200 % respecto a la recogida tradicional, mientras que contraevaluaciones hechas por organizaciones empresariales indican unos incrementos casi nulos [56].

Pero no sólo existen diferencias sobre la evaluación del sobrecosto, sino también sobre quién ha de financiar este sobrecosto.

Como veremos en el estudio de caso, esta cuestión es compleja, prueba de ello es que los dos modelos de gestión de referencia (el francés Eco-emballajes y el alemán Duales System Deutschland) aportan soluciones diferentes. El debate gira en torno a si el sobrecoste lo debe financiar únicamente la industria (los sectores afectados por las políticas de valorización y minimización de los residuos), o si, además, deben contribuir las Administraciones. En ambos casos es el consumidor quien paga finalmente. No obstante, para nuestro estudio, es relevante distinguir los efectos de un sistema y de otro, a fin de establecer la estructura de intermediación de intereses que se derive.

Es evidente que detrás de estas cuestiones se plantea el dilema entre reducir/minimizar o recuperar/reutilizar los residuos y la capacidad del consumidor para decidir al respecto. Veremos que las políticas de valorización no son, en lo referente a los objetivos de la gestión de los RSU, neutras.

3.2.2. Gestión de los RSU y valorización de los REE

La valorización de los residuos comprende evidentemente la de los envases y embalajes, que constituyen una parte cada vez más importante del valor añadido de los productos que se comercializan. Por el momento, de los 50 M de toneladas de REE generados en la Unión Europea sólo se tratan –es decir, se someten a algún tipo de valorización– un 18 % de estas cantidades, es decir, unos 9 millones de toneladas, el resto se vierte.

Los diccionarios definen «residuo» como «aquello que resta de un todo después de sustraerle una o más partes». En el caso de los residuos de envases y embalajes «aquello que resta» puede supo-

---

[55] Ver apéndice técnico-glosario.

[56] Tendremos la ocasión de estudiar una evaluación hecha por una importante e influyente organización que acoge productores y recicladores de residuos de envases y embalajes llamados ERRA *(European Recovery and Recycling Association)*.

ner más de la mitad del valor monetario del todo; es decir, los envases y los embalajes representan a veces un valor añadido superior al 50 % del valor total, en términos monetarios, del producto.

Este hecho se ha ido generalizando y agudizando en los últimos tiempos debido a factores comerciales (*marketing* y nuevas formas de distribución) y a factores tecnológicos (conservación y transporte de mercaderías). Pese estas exigencias actuales [57] no deja de ser un motivo de reflexión y de debate el hecho de que los consumidores, en muchos casos, utilicen para su uso primario, sólo el 50 % del valor del producto. El resto, que perdura después de este uso, supone desperdicio [58]. Por otro lado, el nuevo planteamiento en la gestión de los RSU supone orientar los objetivos hacia la minimización y la recuperación de residuos para facilitar una eliminación cada vez más costosa en términos económicos y ecológicos.

Ahora bien, el reciclaje de algunos materiales no es rentable. Este es el caso de algún tipo de plástico, cuyo reciclaje no es rentable en términos energéticos o del papel, reciclaje que responde más a criterios pedagógicos o cívicos que económicos o incluso ecológicos [59]. En consecuencia, la gestión de los RSU vía valorización no se puede considerar una solución total o completa al problema que nos ocupa.

Nuestro estudio de caso permite entender el significado y la utilidad y la oportunidad, en términos políticos, de estas políticas de valorización. Veamos antes qué sectores están implicados en estas políticas.

3.2.3. Las políticas de valorización de envases y embalajes (PPVREE)

Ateniéndonos a la definición que propone la Directriz de la Comunidad Europea (D/94/62/CE) relativa a los envases y los residuos

---

[57] El mismo sector empresarial del envase reconoce que sólo dos tercios del envoltorio sirven para proteger, conservar e informar sobre los productos, el resto, responde a criterios de *marketing* y publicidad para iniciar la venta.

[58] Las organizaciones ecologistas y de defensa de los consumidores denuncian que hoy en Cataluña es prácticamente imposible para los consumidores encontrar un comercio de tipo medio o grande donde se les ofrezcan envases reutilizables.

[59] La reutilización del papel reduce el consumo de pasta de papel y, por tanto, de madera. Así, algunos estudios señalan que si sólo la mitad del papel que se utiliza en todo el mundo se reciclara se evitaría la desforestación de unos ocho millones de hectáreas de bosque (superficie equivalente al 6 % de los bosques europeos). Otros informes afirman que, desde el punto de vista ecológico, el reciclaje de papel no es rentable.

de envases, se consideran agentes económicos los proveedores de materiales de envases, los fabricantes de envases, las empresas transformadoras y envasadoras, los usuarios de envases, los importadores, los comerciantes y los distribuidores, las Administraciones públicas y los organismos públicos. A todos se les atribuye responsabilidades inherentes a la idea de que «el uso del envase tiene un precio» [60].

Por tanto, éstos son en principio los agentes susceptibles de recibir el impacto de unas políticas que derivan de la gestión de los RSU; en concreto de las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE).

A continuación, presentamos estos agentes aportando datos sobre sus intereses, a fin de detectar en qué medida les afectan las PPVREE. No realizamos un estudio profundo sobre el impacto sectorial de las PPVREE [61] ya que no es éste el objetivo de nuestro trabajo.

Sin embargo, para comprender las estrategias empresariales que mostramos en el estudio de caso, es oportuno referirse a los intereses de los sectores potencialmente afectados por las PPVREE. El impacto sectorial de las políticas de valoración de los residuos de envases y embalajes (PPVREE) puede afectar potencialmente a cinco sectores de actividad [62] (industrial y comercial):

A) Los *productores de materias primas* (vidrio, plástico, metal, papel/cartón, madera) para envases y embalajes.
B) Los *fabricantes de envases y embalajes.*
C) Los *consumidores o usuarios de envases y embalajes* (principalmente los productores de alimentos, de productos de belleza y salud, de productos de limpieza).
D) Los *distribuidores de productos de consumo envasados* (especialmente las grandes superficies).
E) La *industria de la recuperación y del reciclaje* de materiales y subproductos.

---

[60] Es significativo que no se mencione a los consumidores que, en cualquier caso pagan siempre el sobrecoste (que repercute sobre el precio de venta del producto).

[61] Tendremos la ocasión, en el estudio de caso, de analizar en profundidad el subsector de los plásticos.

[62] Aquí utilizamos el término y concepto de «sector» no para identificar las características de unos procesos productivos (como clasificación estadística) sino para designar un colectivo de intereses afectados diferencialmente por el impacto de una política. Como veremos, dentro de cada sector, y debido precisamente a las características productivas, se producen diferenciaciones (subsectores con dinámicas propias) sectoriales.

A) En lo referente a los *productores de materias primas* las siguientes distinciones revelan la estructura de intereses existente:

> – actualmente, de cada 12 embalajes 4 son de papel o cartón, 3 de plástico, 2 de vidrio, 2 de metal y 1 de madera.

Una forma precisa de evaluar el impacto que las PPVREE pueden tener sobre los productores de materias primas consiste en cuantificar los materiales presentes en los residuos y conocer, a partir de ahí, qué parte de la producción de cada material se destina al mercado de envases y envoltorios.

El siguiente cuadro muestra esta posibilidad.

CUADRO 10
Materiales existentes en los restos y porcentajes de facturación de envases según material

	Sobre envases restos		Sobre total envases
	% Peso	% Volumen	% Facturación (*)
Plásticos	34,45	50,22	25,00
Mixtos + Metales	17,03	9,56	15,00
Cartón / Papel	24,52	38,49	34,00
Vidrio	23,78	1,71	18,00
Madera (**)	–	–	7,00
Especiales	0,22	0,02	1,00

(*) Datos referidos a Francia para 1992.
(**) Prácticamente inexistente en los restos domésticos pero presente en las actividades industriales y comerciales (sobre embalajes, embalajes para el transporte).
FUENTE: Elaboración propia, datos CEPA (1994) y IFEC-Promotion (1992).

Con el fin de apreciar el impacto potencial de los PPVREE sobre los intereses económicos de los productores de materias primas, pueden leerse los datos anteriores en paralelo con las tasas de valoración actuales (ver cuadro 12) y las exigidas en el futuro.

Según datos de la OCDE (Lawson Mardon Group), durante el período 1977-1992 se han producido los siguientes incrementos en el consumo de materias primas destinadas a la fabricación de envases y embalajes:

– VIDRIO: 40 %
– CARTON: 33 %
– METAL: 8 %
– PLASTICO: 100 %

Estos datos muestran la preocupación que manifiesta especialmente el sector de los plásticos por el impacto sectorial de las PPVREE.

CUADRO 11
Tasas de valoración actuales y futuras

	No valorizado %	Reciclado %	Recuperado con energía %
Vidrio	68	32	0
Papel/Cartón	78	6	16
Plástico	82	1	17
Acero	72	28	0
Compuestos	84	0	16
Aluminio	95	5	0

FUENTE: Elaboración propia, datos referidos a Francia para 1992. Las tasas que establece la Directriz europea relativa a envases y embalajes (D/94/62/CE) aprobada en diciembre de 1994, a cinco años vista, son las siguientes:

VALORIZACION	RECICLAJE
50-65 %	25-45 %

B) En lo referente a los *fabricantes de envases y embalajes:*

La industria de los envases y los embalajes como sector económico ocupa el tercer lugar en la economía norteamericana, el quinto en la europea y el octavo en la española, y representa aproximadamente el 2 % del PIB de cada país.

En 1993, la facturación de este sector, en España, se acerca al medio billón de pesetas y ocupa a unas 50.000 personas. Si añadimos el sector de la maquinaria y los servicios que dependen de este sector, su volumen de negocio se aproxima al billón de pesetas. En lo referente al número de subsectores, las organizaciones empresariales (independientemente de la clasificación del CNAE) son considerados los siguientes:

- Los productores y transformadores de materias primas para producir E + E: materiales plásticos (CNAE 251, 482), cartón ondulado (CNAE 472, 473), industrias metalgráficas para la fabricación de latas (CNAE 220, 310), el vidrio (CNAE 246) y la fabricación de envases complejos (que contienen más de un material).
- Las empresas dedicadas a la maquinaria (CNAE 320): envasado vertical, horizontal, térmico y la industria del marcaje, codificación y etiquetaje.
- Finalmente los servicios de ingeniería, diseño, *merchandising* y *packaging*.

En lo referente al reparto de la producción de E + E según el material, véase el siguiente cuadro:

CUADRO 12
Producción de E + E en España (1993) según materiales

	Prod. Mpta.	%
Materias plásticas	154.000	30,5
Cartón ondulado + Papel	170.000	33,7
Metales	77.000	15,3
Envases complejos (> 1 material)	40.000	8,0
Vidrio	63.000	12,5
TOTAL	504.000	100,0

FUENTE: Elaboración propia, datos *Revista Packaging Hoy*, núm. 1, Madrid, enero 1993.

C) En lo referente a los *consumidores y usuarios de envases* hay que destacar la importancia de cuatro sectores:

- el sector agroalimentario que incluye los subsectores siguientes:
  - bebidas refrescantes
  - bebidas alcohólicas
  - productos lácteos
  - productos alimentarios varios (aceites, congelados, etc.)
- el sector de la limpieza;
- el sector de la belleza y de la sanidad;
- el sector farmacéutico.

El siguiente cuadro proporciona una información valiosa de cara a evaluar el impacto de las PPVREE sobre los consumidores de envases y embalajes.

CUADRO 13
Porcentaje de los diferentes materiales de embalaje según sectores consumidores en Francia (1990)

	Madera	Metal	Papel	Plástico	Vidrio	Comp. (*)	
Alimenticio líquido	13 %	6 %	12 %	30 %	80 %	100	38 %
Alimenticio no líquido	35 %	72 %	40 %	35 %	10 %	520	28 %
Sanidad y Belleza (**)	3 %	9 %	12 %	12 %	10 %	180	10 %
Otros sectores	49 %¡	13 %	36 %	23 %	0 %	440	24 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	1.840	100 %

(*) Compras de embalajes por los sectores consumidores expresado en miles de millones de pesetas.
(**) Incluye sector farmacéutico.
FUENTE: Federación de embaladores y acondicionadores de Francia (FEC). 1992.

Se observa que el sector agroalimentario consume el 66 % del total de envases utilizados. El sector de los plásticos pasa a ser uno de los sectores más beligerantes y influyentes, al igual que el sector

agroalimentario, entre los consumidores de envases y embalajes. Cabe destacar que, para todos estos sectores, los envases y embalajes añaden cada vez más valor al valor final de los productos.

Una característica importante de este sector, relacionada con la observación anterior, es que progresivamente los productores de bienes de consumo masivo se fabrican sus propios envases y embalajes (es el caso de COCA-COLA, DANONE, y otros grandes grupos industriales). Ello tiene como consecuencia a efectos de identificación de responsables que los productores de bienes de consumo dejan de ser los usuarios de los envases y se convierten también en los productores.

Esta circunstancia incide en la generación de residuos de REE; el hecho que para los productores de bienes de consumo la fabricación de envases sea, a pesar de todo, una actividad secundaria, orienta la producción hacia envases de un solo uso. Los datos referentes al sector de las bebidas refrescantes reflejan este fenómeno:

CUADRO 14
Mercado de bebidas refrescantes según tipo de envase en España (en millones de pesetas)

Tipo de envase	Tasa de incremento 1990-1992
Botellas de vidrio retornable Capacidad < 500 cl	–11,87
Botellas de vidrio retornable Capacidad > 500 cl	–48,31
Botellas de vidrio no retornable Capacidad < 500 cl	5,68
Botellas de vidrio no retornable Capacidad > 500 cl	–52,00
Botellas PET	43,43
Latas	29,51
Dispensadores	28,43
Sifones	–13,07
TOTAL ENVASES	2,31

FUENTE: Memoria anual de la «Asociación Nacional de Fabricantes de Bebidas refrescantes», 1992-93.

Este cuadro no sólo informa sobre las modalidades de consumo o fabricación de envases y embalajes por el sector de bebidas refrescantes, sino que además pone de manifiesto alguna de las causas del crecimiento de los residuos de envases y embalajes. En efecto, podemos observar que, por una parte, disminuye la venta en envases retornables y, por otra, también disminuye la venta en envases con una capacidad superior a los 500 centilitros, lo cual incrementa, evidente, el número de envases vendidos.

También se observa que los envases de plástico (PET), más ligeros que los de vidrio pero más difíciles de reciclar, adquieren una mayor aceptación en España. Estas tendencias tienen que ver con los hábitos de consumo; unos hábitos que están fuertemente influidos por las nuevas modalidades de distribución.

D) En lo referente a los *distribuidores de productos envasados:*

El sector de la distribución está tipificado, a efectos de normativa, como poseedores de residuos. En tanto que poseedor de residuos también está afectado potencialmente por las PPVREE. En el estudio de caso se muestra cómo el sector de la distribución juega un papel muy importante en la elaboración de los modelos de gestión de los REE, en especial en el caso de Alemania [63].

En primer lugar, hay que destacar que el sector de la distribución de bienes de consumo masivo está evolucionando muy rápidamente: en pocos años se ha pasado de un mercado altamente automatizado (con predominio de los pequeños comercios) a un mercado controlado por las grandes superficies (establecimientos que concentran cuotas de mercado cada vez más importantes).

El siguiente cuadro nos muestra la cuota de mercado asumida por las grandes superficies en los países de la Unión Europea.

CUADRO 15
Cuota de mercado de los hipermercados en la Unión Europea (1994) (comercio de la alimentación)

Francia	47,5%
Reino Unido	40,5%
Portugal	32,3%
España	30,9%
Alemania	22,6%
Irlanda	21,0%
Bélgica	16,4%
Dinamarca	13,6%
Austria	13,2%
Finlandia	11,6%
Suecia	8,6%
Grecia	6,3%
Holanda	4,9%
Italia	4,9%

FUENTE: Revista «Distribución y Consumo», La Vanguardia, 4/11/95.

[63] Tendremos ocasión de estudiar la presión ejercida por los distribuidores alemanes a fin de evitar un sistema de consigna (retorno de los envases usados) en el modelo de gestión de los RSU *(Duales System Deutsch).*

Por lo que respecta a la evolución de las cuotas de mercado, sólo disponemos de datos referentes a España, que muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 16
Evolución de la cuota de mercado de los hipermercados en España

Tipo de establecimiento	1987	1994 (*)
Tiendas tradicionales	32,0 %	13,3 %
Pequeños supermercados	25,0 %	31,2 %
Supermercados	12,0 %	13,0 %
Autoservicios	16,0 %	11,6 %
Hipermercados	15,0 %	35,0 %

(*) No disponemos de datos alternativos para corregir el reparto porcentual de 1994 (un estudio de la asociación comercial UNICA también proporciona un reparto porcentual para el año 1993).
FUENTE: Nielsen y Roland Berger, consultores, *La Vanguardia,* 4/11/95.

Pese al error implícito en el cuadro anterior, se observa que la cuota de mercado tiene una tendencia clara a ser absorbida por las grandes superficies. Este hecho tiene, respecto a la problemática que nos ocupa, una consecuencia importante: la proporción número de establecimientos comerciales/superficies de venta disminuye, lo que implica que la proporción de clientes procedentes de áreas próximas también disminuya. El siguiente cuadro pone de manifiesto este fenómeno:

CUADRO 17
Distribución porcetual de la clientela de los hipermercados según procedencia en km. en España (1995)

Distancia	Número de clientes/ año (%)
Hasta 1 km.	16,9
De 1 a 5 km.	51,8
De 5 a 10 km.	18,4
De 10 a 20 km.	10,0
Más de 20 km.	2,9
TOTAL	100,0

FUENTE: Dirección General de Comercio Interior de la revista *Super* de la Asociación Madrileña de Empresarios de la Alimentación, núm. 13, marzo 1995.

Por lo tanto, se puede afirmar que las nuevas modalidades de distribución en el comercio de bienes de consumo masivo constituyen también una causa del aumento del volumen de residuos de

envases y embalajes. La creciente cuota de mercado de las grandes superficies (hipermercados y supermercados) comporta que las nuevas formas de envasado, generalmente más voluminosas y en especial no reutilizables, acaban imponiéndose [64]. Otra característica importante de este sector –en relación a nuestro objeto de estudio– es la internacionalización de las grandes cadenas de distribución [65].

Igualmente importante es, a efectos de la organización de los intereses de los agentes económicos, señalar la unión entre el sector de la distribución y los productores de bienes de consumo masivo (de la misma manera que se presta atención a los nexos de unión entre los fabricantes de envases y embalajes y los productores de bienes de consumo). En efecto, estas nuevas modalidades de la distribución pueden beneficiar a las grandes empresas del sector de los bienes de consumo masivo (agro-alimentario y limpieza, principalmente) ya que colocando sus productos en menos puntos de venta consiguen las mismas cuotas de mercado. Paralelamente también se produce el fenómeno de las marcas *blancas*, es decir, de los productos que algunas cadenas de distribución consiguen producir y envasar en exclusiva consiguiendo descuentos importantes y marginando las marcas de otros fabricantes [66].

Los datos que presentamos ponen de manifiesto una estrecha relación entre las modalidades de distribución y el problema de los residuos de envases y embalajes. La venta de productos en las grandes superificies favorece la utilización de envases no retornables (para evitar cargas en largos trayectos hasta el punto de venta) y los sobreembalajes (para facilitar el transporte en estos largos trayectos). El *packaging* también es en estos casos un importante instrumento de *marketing* dada la falta de vendedores. Es un instrumento logístico que permite incorporar, por ejemplo, los códi-

---

[64] La estrategia de las grandes cadenas de distribución es la de expansionarse en el momento que incrementen el número de m^2 de superficie. Esto comporta la substitución de tiendas tradicionales por una oferta comercial basada en la venta *espectáculo*. Dado que estos nuevos establecimientos se basan en el autoservicio, el *packaging* asume el rol persuasivo de los vendedores (que ya no existen) y pasa a ser un factor decisivo en el momento de escoger el producto.

[65] Las diez primeras empresas del mercado español son por orden de ventas (datos 1993): EL CORTE INGLES, GRUPO PRYCA, CONTINENTE, ALCAMPO, MERCADONA, DIA, GALERIAS PRECIADOS, GRUPO UDA, SIMAGO Y GRUPO SABECO; sólo EL CORTE INGLES y MERCADONA son totalmente españoles. La mayoría de estos establecimientos están representados en la AEOC (Asociación Española de Centros Comerciales).

[66] Se trata de las nuevas modalidades de distribución que practican el *hard discount*. Este tipo de comercios cuentan con superficies superiores a los 600 m^2 y venden a precios muy competitivos gracias a los descuentos que obtienen de la fabricación en exclusiva de las *marcas blancas*. En España, este tipo de establecimiento está aún poco implantado (ejemplo: cadena DIA) pero la tendencia europea hace más que previsible que la incipiente *invasión* de cadenas alemanas (TENGELMANN, LIDL) se intensifique.

gos de barras que identifiquen fácilmente los productos. Asimismo, la unión cada vez más estrecha entre fabricantes de envases, productores de bienes de consumo y distribuidores puede agilizar sistemas de gestión que correponsabilicen a los agentes.

E) En lo referente a los *recicladores:*

El sector del reciclaje puede estar favorecido, en principio, por las PPVREE. En el sector español de plásticos, los datos siguientes [67] ponen de manifiesto esta posibilidad:

- el consumo de materias plásticas para envases y embalajes durante 1993 fue de 904.115 TN;
- la normativa comunitaria exige que un mínimo del 15 % de los residuos de envases y embalajes sea reciclado, lo que supone un total de 135.617 TN materias plásticas a reciclar;
- se estima que la capacidad de reciclaje actual del sector es de 190.000 TN.

En consecuencia, con las instalaciones existentes se dispone de una capacidad productiva (recicladora) suficiente para absorber el 15 % exigido por la normativa europea, con lo cual la industria recicladora podría hacer disminuir el volumen de residuos plásticos importados y hacer aumentar el reciclaje de los residuos generados en el Estado español.

Estos datos ponen de manifiesto, además, un problema del sector del reciclaje: la libre circulación de subproductores [68] conduce a que algunos países –el caso alemán es especialmente notable– inunden con subproductos los mercados de otros países. Este fenómeno ha sido criticado y considerado por los industriales como una de las consecuencias de los diferenciales en las tasas de reciclaje de los diferentes modelos estatales de gestión de los RSU. La importación de subproductos hace bajar su precio en los mercados estatales y, por tanto, pone en peligro la rentabilidad de recuperar los residuos en países importadores.

Otro problema para el sector del reciclaje es el de la fluctuación de los precios de las materias primas vírgenes que condiciona la rentabilidad no sólo de la recuperación sino del reciclaje. Algunos estudios han demostrado que el coste de reciclaje de botellas de plástico y el precio de venta del producto reciclado, es, actualmen-

---

[67] Estos datos provienen del Grupo de Recicladores del Centro Español de Plásticos-ANARPLA que se dedica al reciclaje mecánico de materias plásticas.

[68] Los residuos en general, excepto los tóxicos, se consideran en la Unión Europea como una mercadería más y, por tanto, están sometidos a las mismas condiciones de la libre circulación de mercaderías.

te, más elevado que el de la botella no reciclada y fabricada con plástico virgen [69]; lo mismo podríamos decir del papel reciclado. Los PPVREE implican cambios en la estructura del sector del reciclaje; presumiblemente los recuperadores artesanales (traperos) deberán adaptarse a las nuevas modalidades de recuperación, controladas cada vez más por las empresas constructoras.

Finalmente, es preciso señalar que, al margen de los sectores que acabamos de presentar, en tanto que agentes económicos involucrados en la gestión de los REE, existen otros sectores afectados indirectamente por las PPVREE. Se trata de las empresas de ingeniería y de las constructoras que se podrían encargar del diseño de las plantas de tratamiento y de los servicios de recogida selectiva, respectivamente [70].

3.3. Recapitulación

Hay que destacar, finalmente, la interrelación entre los intereses de los agentes presentados; estos agentes tendrán un papel relevante en la definición y gestión del problema que nos ocupa y serán actores más o menos relevantes según los escenarios de intermediación de intereses. La interrelación de estos intereses explica la acción colectiva de los agentes y el carácter multisectorial de la organización de los intereses.

Con este propósito, partimos de la posición de los comerciantes [71]. Las cadenas de distribución tienen unas exigencias muy concretas respecto del *packaging* ya que quieren evitar los altos costes de personal y mejorar la rentabilidad por m^2 de superficie. El fabricante debe asumir y asimilar los requisitos exigidos por estos comercios si quiere que sus productos [72] se comercialicen.

Estas exigencias se resumen de la siguiente forma:

1. Los envases deben cumplir la normativa legal de indentificación del producto (código de barras), datos sobre caducidad, consumo preferente e inviolabilidad.

---

[69] En el estudio de caso se observa cómo la asociación de fabricantes europeos de plástico (APME) argumenta su presión, para evitar tasas elevadas de reciclaje de los plásticos de la Directriz europea, afirmando que «si no somos sensatos, podemos llegar a la situación de haber substituido montañas de residuos por montañas de subproductos que no encuentran lugar en el mercado».

[70] FOCSA en el Area Metropolitana.

[71] En este sentido, recogemos las principales conclusiones de los ponentes de un congreso organizado por GRAPHISPACK (en el marco de su feria anual) sobre las nuevas exigencias del *packaging*.

[72] En el estudio de caso, esta circunstancia es especialmente relevante para el mercado alemán, con protestas por parte de los exportadores, y obliga a organizar los intereses multinacionales de los grandes grupos industriales.

2. El envase ha de mantener un equilibrio entre su peso y su volumen; ha de tener unas dimensiones concretas para que sea estable y fácil de manipular; ha de ser de fácil apertura.

3. Los productos deben mostrar el *europallet* (0,8m x 1,2m) ya que este *pallet* es cada vez más solicitado por las cadenas de distribución como expositor del producto.

4. El diseño del envase debe ser atractivo, transmitiendo un mensaje sencillo y directo, que permita identificar la marca rápidamente.

En definitiva, el *packaging*, por las exigencias de las nuevas modalidades de distribución, se ha convertido en el vehículo más importante de comunicación de la empresa. Los propios fabricantes reconocen que, a causa de la saturación de publicidad a la cual están sometidos los consumidores, cada vez es más difícil llegar al consumidor a través de los medios de comunicación [73]. Por tanto, el *packaging* se transforma en un instrumento decisivo para la venta de los productos. Estos hechos explican la extraordinaria expansión del sector del *packaging* en los últimos años en Europa. Quizás justifiquen que la Administración haya empezado a exigir la internalización de los costos derivados de los residuos de los envases.

Cabe constatar que la interrelación entre los diferentes agentes económicos conduce a afirmar que los beneficios de la *revolución del packaging* tengan que repartirse entre los productores de materiales para la fabricación de envases (las empresas punta pueden introducir en el mercado los materiales más sofisticados), los fabricantes de envases (precisan de buenos diseñadores), los productores de bienes de consumo (necesitan recursos para invertir en el *packaging)* y finalmente los distribuidores (que, a través del autoservicio, pueden rentabilizar los m^2 de superficie). De la misma manera, parece plausible suponer que los costos derivados de la valoración de los residuos de envases y embalajes deba repartirse también entre estos agentes económicos.

En el estudio de caso se conmprueba que en el momento de internalizar los costos medioambientales (mediante las PPVREE) derivados del *packaging*, estos sectores se organizan colectivamente, transcendiendo las fronteras sectoriales y territoriales de sus intereses, a fin de anticipar y reorganizar los impactos sectoriales de las PPVREE.

---

[73] En este sentido, los fabricantes afirman que el 80 % de las decisiones de compra se llevan a cabo en los establecimientos..

Parte II

EL ESTUDIO DE CASO: LA INFLUENCIA DE LOS EMPRESARIOS EN LA GESTION DE LOS RSU A TRAVES DE LAS POLITICAS DE VALORIZACION DE ENVASES Y EMBALAJES

El estudio de las políticas de valoración de los residuos de envases y embalajes (PPVREE) en Francia –como ejemplo de la influencia empresarial en las políticas del medio ambiente [74]– pone de manifiesto el escaso sentido de tratar la implementación de las PPVREE en Francia sin tener en cuenta las PPVREE en Alemania, o bien las que incorpora la Directriz europea al respecto. Por otro lado, debe tenerse en cuenta la relación entre las PPVREE y la gestión de los RSU en Francia y en otros Estados.

Ahora bien, esta constatación implica preguntarse si estamos realmente estudiando un solo caso de los efectos de la transferencia geográfica –tan importante cuando la organización internacional de los intereses industriales y la internacionalización normativa son variables esenciales– que se convertía en varios subcasos interconectados; o bien, se trata de casos distintos y comparables.

La respuesta a esta pregunta es relevante porque enlaza con los objetivos planteados en esta investigación. Si la extensión del ámbito de estudio se circunscribiera al propio caso, el estudio de las PPVREE en Francia debe ser considerado como un subcaso exploratorio, que permite formular unas hipótesis y unas proposiciones sin la pretensión de generalizarlas. El estudio de otros subcasos sirve para reforzar la plausibilidad de dichas proposiciones y la ejemplaridad del caso.

Si, por el contrario, esta extensión significa abordar nuevos casos distintos, su comparación sirve para poner a prueba la generalidad

---

[74] Ver Casademunt, A. (1993), «La influencia de los empresarios en las políticas de medio ambiente. Un ejemplo: la política de valorización de los residuos de embalajes en Francia», Dep. de Ciencia Política y Derecho Público, UAB (mimeo).

y la universalidad de las proposiciones formuladas por el caso inicial.

Pero la respuesta no es simple, por lo menos en el momento de iniciar la investigación. Si realmente se trataba de un solo caso, un conocimiento más profundo de la parte de realidad que estudiamos (subcaso) no cobra sentido sin conocer las otras partes (subcasos). Si, por el contrario, se trataba de casos distintos, un análisis comparativo sirve para justificar la especificidad del caso. Por tanto, en los dos casos es necesario extender y profundizar el estudio iniciado.

Siguiendo la hipótesis según la cual el objeto de estudio constituye un solo caso, se trata de ilustrar y de describir, a través del estudio de las PPVREE en Francia, la influencia empresarial en la elaboración de una política ambiental. En consecuencia, no nos planteamos ninguna estrategia comparativa; las referencias a otras realidades geográficas sirven para entender mejor el caso propuesto y por lo tanto son tratadas como variables independientes. La conexión con otros fenómenos se interpreta en el transcurso del trabajo de investigación.

Las variables consideradas en principio como independientes se iban revelando como variables dependientes e interrelacionadas en un sistema más amplio, de forma que puede aventurarse la hipótesis de que el modelo de PPVREE francés es imitado en la proposición de los empresarios españoles a la Administración. El ejemplo de las PPVREE en Francia se convierte metafóricamente en la punta de un iceberg si nos atenemos a la visibilidad del fenómeno a analizar, a saber, explorar la influencia empresarial en una política medioambiental de mayor alcance: la gestión de los RSU en la Unión Europea.

Si hasta el momento se ha podido evaluar la capacidad de los empresarios para gestionar el impacto sectorial de las PPVREE –con la consecuente redistribución de excedentes sectoriales– a través de su participación directa en la elaboración de estas políticas, ahora se constata que las PPVREE se convierten en el punto de partida de un nuevo enfoque en la gestión de los RSU.

Como se mostrará en el estudio de casos que presentamos en el capítulo 7. Según la Administración española, las PPVREE deben servir para financiar el sobrecoste de las nuevas modalidades de gestión de los RSU; según los industriales, no se pueden plantear nuevas formas de gestión de los RSU sin formular previamente las PPVREE. Este incrementalismo intuitivo da sentido a un proceso inductivo. Así, se trata de ver si las PPVREE deben interpretarse

no sólo como instrumentos políticos de la Administración responsable teóricamente de la cuestión de los RSU, sino también como recursos políticos de los industriales.

Esta reflexión nos lleva a otra cuestión: la doble instrumentación de las PPVREE se interpreta de acuerdo con las posibilidades de intermediación de intereses que ofrece la gestión de los RSU. La Administración concibe las PPVREE como un instrumento político y económico para legitimizarse, impulsando formas de gestión de los RSU más eficaces; los empresarios aprovechan los escenarios creados por las PPVREE para librar una competición intersectorial y, al mismo tiempo, legitimizarse haciendo pública su participación en la gestión del problema.

La intermediación de intereses entre el sector público y el privado comporta la corresponsabilización en la formulación y la implementación de las PPVREE: la Administración se convierte en responsable de contener la opinión pública, asegurándose de que el problema de los RSU sea interpretado como un problema de todos los ciudadanos, mientras que la industria proporciona soluciones tecnológicas y financieras para la gestión efectiva del problema.

La rentabilidad política y económica de esta estructura de corresponsabilidad, para ambas partes, aún se está poniendo a prueba en el marco de la gestión de los RSU en la Unión Europea y da una dimensión dinámica a nuestro estudio de caso. En este sentido, por ejemplo, el sobrecoste de las nuevas modalidades de gestión de los RSU se empieza a poner en duda, mientras que la financiación aportada por las PPVREE se concibe como la gestión privada de un impuesto indirecto que pagamos los consumidores.

En consecuencia, el objeto de estudio se amplía y se profundiza; el estudio de las PPVREE en Francia, como subcaso exploratorio, sirve para inducir un nuevo planteamiento: la gestión de los RSU puede interpretarse a través de las estructuras de intermediación de intereses subyacentes a las PPVREE. Debe analizarse la influencia empresarial en las estructuras de intermediación de intereses, cuyo ejemplo más actual es el de la gestión de los RSU en la Unión Europea.

La investigación empírica sigue estas premisas. Después de analizar diacrónicamente la elaboración y la implementación del modelo francés de valorización de los residuos de envases y embalajes, como una reacción al modelo alemán y anticipación a un modelo comunitario en fase de elaboración, construimos un escenario dinámico de interacción entre los principales actores a nivel europeo. Esta fase exploratoria ayuda a limitar el campo de estudio y a priorizar las fuentes de información.

A partir de esta primera fase del trabajo de campo, se enmarcan las PPVREE en un contexto más amplio: el de la gestión de los RSU en Europa. Se trata de comprender la relación existente entre las PPVREE y las nuevas modalidades de gestión de los RSU. Este análisis tiene en cuenta la aparición de nuevos actores y de nuevos escenarios relacionados no sólo con la formulación del problema sino también con su gestión e implementación. Las PPVREE adquieren relevancia al ser contextualizadas en el marco de la gestión de los RSU.

En una tercera etapa, una vez evaluado el lugar que ocupan las PPVREE en la gestión de los RSU, se procede a comparar los diferentes modelos estatales de PPVREE sincrónicamente. Esto nos obliga a obtener información homogénea y selectiva. Esta aproximación sincrónica permite determinar las regularidades que perfilan la estructura de intermediación de intereses subyacente a todos los modelos.

Finalmente se recontextualizan las PPVREE en el marco de la gestión de los RSU en el ámbito geográfico concreto de España. Se examina la evaluación de la influencia empresarial en la gestión del problema de los RSU en nuestro país, comparando su participación en diferentes casos de implementación experimental y estudiando su influencia en el proceso de transposición de la Directriz europea relativa a envases y residuos.

En definitiva, el objeto de estudio de esta investigación es único, un solo caso, pese a la existencia de diferentes escenarios que se presentan a continuación.

Apéndice sobre las fuentes de información:

Tres elementos principales han condicionado la obtención de información para nuestro estudio empírico:

1. la novedad de la temática que abordamos (falta de precedentes);
2. su carácter dinámico;
3. el secretismo de los datos y la confidencialidad de las opiniones.

Estos tres elementos se retroalimentan: el secretismo es causa y a la vez consecuencia de la provisionalidad de las negociaciones y de los resultados conseguidos por los actores. Por lo que respecta al carácter novedoso y dinámico de la temática, delimitar temporalmente la investigación, resulta algo arbitrario, al establecer el inicio y el final del trabajo empírico el período comprendido entre

los primeros esbozos de la directiva europea sobre valoración de residuos de envases y embalajes y su aprobación definitiva (diciembre 1994); bajo el supuesto que la transposición y implementación de esta directiva, continuaba configurándose un escenario para los propios actores, que se escudaban en el secretismo y la confidencialidad.

Se han producido en consecuencia:

1) Predominio de las fuentes primarias de información debido a la escasez de documentos públicos. Ello puede resultar positivo para la investigación si se toma conciencia de la excesiva subjetividad en las opciones emitidas.

2) Abundancia de información oral (entrevistas en profundidad, conferencias y seminarios temáticos) que enriquecen la dimensión perceptiva de la investigación y conducen a una actitud participante. Ello puede, no obstante, añadir más subjetividad en el análisis.

3) Falta de información previa como referente, además de la profusión informativa en la prensa, debido justamente a la actualidad y novedad del problema. En este sentido es necesario no olvidar que el tratamiento periodístico del tema medioambiental (dossier de prensa, ruedas de prensa informativas, publicidad) tiene un valor instrumental en una investigación científico-social.

CAPITULO 4

PRIMER ESCENARIO DE LA INTERMEDIACION DE INTERESES. LAS BOTELLAS DE LA DISCORDIA: UN ICEBERG QUE VIENE DEL NORTE

Los dos conflictos, relacionados con la gestión de los RSU que permiten, por primera vez, a los empresarios ver la punta de un *iceberg* que procede del Norte, son:

4.1. Conflictos abiertos

A) *Primer conflicto: protección del medio ambiente o protección de la industria cervecera danesa*

En 1977, la Agencia Nacional para la Protección del Medio Ambiente de Dinamarca prohíbe la venta de cervezas y de bebidas no alcohólicas en envases no retornables. Esta prohibición se establece por el decreto de 1981, por el Ministerio de Medio Ambiente danés (a través del Consejo para el Reciclaje y las Tecnologías para la Reducción de la Contaminación) que establece reducir la contaminación producida por los envases de bebidas no alcohólicas y cervezas [75].

De acuerdo con el apartado 1 del artículo 2, esta nueva normativa sólo admite la comercialización de bebidas envasadas en envases retornables. Según el apartado 2 del artículo 2, la utilización de envases retornables queda supeditada a la homologación formal de éstos por la Agencia Nacional para la Protección del Medio Ambiente. Unicamente admiten 23 tipos de envases estandarizados para cervezas y bebidas no alcohólicas, a fin de asegurar el retorno de estos envases, independientemente del punto de venta donde

[75] Ministerial Order on Carbonated Soft Drinks and Beer Containers, núm. 397 de 2 de julio de 1981; que se basa en la ley núm. 297 de 8 de junio de 1978 sobre la reutilización del papel y de los envases de bebidas.

se adquieran (todos los comercios deben aceptarlos). Este sistema de consigna asegura según sus *policy-makers* el retorno del 99 % de los envases –una tasa imposible de conseguir a través de cualquier otro sistema de gestión.

Estas restricciones tienen un efecto claro en la importación danesa de bebidas y, obviamente, una respuesta contundente de los productores europeos de bebidas (especialmente los cerveceros alemanes [76]) y de envases, así como asociaciones europeas de comercio al por menor. Estos agentes económicos dirigen sus quejas a la Comisión Europea, denunciando que, bajo pretextos medioambientales, Dinamarca está poniendo barreras al libre comercio y, por lo tanto, viola el artículo 30 del Tratado de Roma (relativo a las restricciones en las importaciones) [77].

La Comisión Europea, pese a reconocer que la protección del medio ambiente es uno de los objetivos esenciales de la Comunidad Europea y, por lo tanto, un requisito obligatorio que justifica algunas restricciones al libre comercio, toma en consideración estas propuestas y negocia con las autoridades danesas para conseguir una modificación de la normativa.

Esta actitud responde a que la Comisión duda sobre la sinceridad de los argumentos ecologistas de los daneses: ¿por qué estas medidas restrictivas sobre los envases sólo se aplican a las cervezas y a las bebidas no alcohólicas y no a otros productos –como la leche o el vino– no sometidos a una competencia tan fuerte entre los productores daneses y los productores de otros Estados miembros? La Comisión Europea presiona a Dinamarca para que limite y modere sus restricciones a la importación de cervezas y bebidas no alcohólicas, argumentando que las medidas danesas no son proporcionales a los objetivos que pretenden perseguir, a saber, la protección del medio ambiente.

Siete años después de aplicar esta normativa tan restrictiva, Dinamarca es obligada finalmente a suprimir la obligatoriedad de adquirir productos en envases homologados, promulgando el decreto núm. 95 de 16 de marzo de 1984 que introduce las objeciones planteadas por la Comisión al decreto núm. 397 de 1981. Este

---

[76] Hay que advertir, sin embargo, que anteriormente la RFA mantenía un contencioso con la Comisión Europea por la prohibición de importar cervezas con determinados aditivos. En este caso, la RFA apoyaba su decisión no en razones medioambientales sino de protección de la salud de los consumidores.

[77] El artículo 30 del Tratado de Roma dice lo siguiente: «Sin prejuicio de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación así como todas las medidas de efecto equivalente».

nuevo decreto se interpreta como una excepción a la anterior normativa ya que admite la utilización de envases no homologados bajo una condición: sólo se pueden admitir 3.000 hectolitros por producto y año, siempre y cuando el productor (nacional o extranjero) se comprometa a recuperar los envases. Una consecuencia importante de esta disposición es que los envases no autorizados deben ser retornados al mismo punto de venta donde fueron adquiridos, de manera que el productor (el proveedor del detallista que los comercializa) pueda recuperarlos. El decreto observa que las infracciones a dichas disposiciones comportan sanciones penales.

Los agentes económicos que exportan a Dinamarca vuelven a presentar sus quejas a la Comisión Europea, al considerar que la modificación introducida por el nuevo decreto es sólo simbólica y en la práctica impide la exportación a Dinamarca de cervezas y bebidas refrescantes extranjeras en sus envases de origen, tanto por las dificultades administrativas como por los gastos que implica el sistema de devolución que deben establecer los importadores [78].

Por considerar que el sistema de devolución obligatoria establecido por los decretos núm. 397 (1981) y núm. 95 (1984) constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, incompatible con el artículo 30 del Tratado CEE, la Comisión Europea inicia nuevas negociaciones con las autoridades danesas para conseguir una nueva modificación de la normativa. Sin embargo, al comprobar la imposibilidad de conciliar las opiniones respectivas, la Comisión emite el 18 de diciembre de 1984 un dictamen motivado. Ante la respuesta del gobierno danés al dictamen, el 28 de febrero de 1985, la Comisión interpone finalmente un recurso dirigido al Tribunal de Justicia, el 1 de diciembre de 1986. Este conflicto se mantiene latente aún unos años. Pese a la presión de la Comisión Europea, Dinamarca no modifica su normativa hasta que el Tribunal de Justicia Europeo se pronuncia. La sentencia no se hace efectiva hasta 1988.

Mientras tanto, se producen otros dos acontecimientos relacionados con el problema que nos ocupa. El año 1985, el Consejo de Ministros de la CEE aprueba una directriz (D/85/339/CEE) relativa a los envases para alimentos líquidos mucho menos exigente que la normativa danesa y que no tiene mayor transcendencia para los RSU [79]. Más relevante es la disposición que se aprueba el año 1986

[78] Comisión de la Comunidades Europeas contra el Reino de Dinamarca, Asunto 302/86, p. 4609.

[79] Se trata de una directriz *de mínimos* elaborada en base al artículo 235 del Tratado CEE. El objetivo general de esta directriz es el de reducir el impacto de los envases en el medio ambiente, fundamentando la reducción en el consumo de

en la RFA. En efecto, este año el Bundestag aprueba una ley federal sobre prevención y eliminación de residuos que tiene una fuerte repercusión en los siguientes años. Esta ley faculta al gobierno federal para desarrollar reglamentariamente una disposición que engendra un nuevo y más profundo conflicto: la posibilidad de obligar a los productores, distribuidores y comerciantes a recoger y reaprovechar los envases comercializados, al margen de los sistemas públicos de eliminación de residuos. Obviamente, esta ley tiene unas consecuencias mucho más importantes que las de la normativa danesa por la sencilla razón de que el mercado alemán es mucho más extenso que el danés y, por lo tanto, las repercusiones sobre el comercio a nivel europeo son mucho más decisivas.

En el trancurso de esos años, en concreto en 1987, el *conflicto de las botellas danesas* vuelve a resurgir con la entrada en vigor del Acta Unica Europea. En efecto, en 1986 el Acta Unica Europea introduce unos artículos que afectan directamente al conflicto de *las botellas de la discordia.* Cabe ante todo examinar estos artículos.

ACTA UNICA EUROPEA

Sección II

Disposiciones relativas a los fundamentos y a la política de la Comunidad

Subsección I.–El mercado interior

Artículo 13

El Tratado de la CEE se completa con las disposiciones siguientes:

Artículo 8 A

La Comunidad adopta las medidas necesarias destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que finaliza 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones del presente artículo, de los artículos 8 B, 8 C y

---

materias primas y de energía. A este propósito aconseja la recogida selectiva de los residuos de envases, su recuperación y distribución en el mercado de subproductos. En principio, esta normativa fomentaba el uso de envases reutilizables, por lo que Dinamarca se acoge a ella. No obstante, finalmente sólo se pide a los Estados miembros que informe de los progresos realizados y revise sus programas cada cuatro años. En ningún caso se obliga a los Estados miembros a fijar objetivos concretos. Esta directriz se muestra totalmente inoperante de cara a armonizar las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes que comienzan a aplicarse en algunos Estados donde el problema de la eliminación de los RSU es más grave (Dinamarca, Holanda, RFA). Como veremos más adelante, esta insuficiencia y falta de concreción de la Directriz 85/339/CE lleva a la necesidad de elaborar una nueva y polémica directriz el año 1992.

28, del apartado 2 del artículo 57, del artículo 59, del apartado 1 del artículo 70 y de los artículos 84, 99, 100 A, sin perjuicio de lo que se establece en otras disposiciones del presente Tratado.

El mercado interior engloba un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercaderías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.

Artículo 18

El Tratado de la CEE se completa con las siguientes disposiciones:

Artículo 100 A

1. No obstante lo que dispone el artículo 100 y a menos que el presente Tratado disponga lo contrario, se aplican las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 8 A. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social adopta las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

3. La Comisión en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basa en un nivel de protección elevado.

4. Si, después de la adopción por parte del Consejo, por mayoría cualificada, de una medida de armonización, un Estado miembro estima necesario aplicar disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, este Estado lo debe notificar a la Comisión.

La Comisión confirma las disposiciones mencionadas después de haber comprobado que no se trata de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros.

No obstante el procedimiento previsto en los artículos 169 y 170, la Comisión o cualquier Estado miembro puede recurrir directamente al Tribunal de Justicia si considera que otro Estado abusa de las facultades previstas en el presente artículo.

Subsección V.–Medio Ambiente

Artículo 25

En la tercera parte del Tratado de la CEE se añade un Título VII redactado de la siguiente forma:

«TITULO VII

MEDIO AMBIENTE

Artículo 130 R

1. La acción de la Comunidad Europea, en lo referente al medio ambiente, tiene como objeto:

   – conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
   – contribuir a la protección de la salud de las personas;
   – garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

2. La acción de la Comunidad Europea, en lo referente al medio ambiente, se basa en los principios de acción preventiva, de corrección, de los ataques al medio ambiente, y de "quien contamina, paga". Las exigencias de la protección del medio ambiente trascienden a las restantes políticas de la Comunidad Europea.

3. En la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tiene en cuenta:

   – los datos científicos y técnicos disponibles;
   – las condiciones del medio ambiente en diversas regiones de la Comunidad Europea;
   – las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;
   – el desarrollo económico y social de la Comunidad Europea en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. La Comunidad Europea actúa, en los asuntos del medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plan comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumen la financiación y ejecución del resto de medidas.

5. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperan con los países tercermundistas y las organizaciones internacionales componentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad pueden ser objeto de acuerdos entre ésta y terceras partes interesadas, que son negociados y finalizados según lo que establece el artículo 228.

El párrafo precedente es extensivo, sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros, a la negociación por las instituciones internacionales para concluir acuerdos internacionales.»

Artículo 130 S

El Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, decidirá la acción que la Comunidad Europea debe llevar a cabo. El Consejo determinará, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, las cuestiones que deben regirse por decisiones a tomar por mayoría cualificada.

Artículo 130 T

Las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud del artículo 130 S no son obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección compatibles con el presente Tratado [80].

En las conclusiones del escrito formulado por el Abogado General Sir Gordon Slyn, presentadas el 24 de mayo de 1988, se apoya el

---

[80] No es nuestro propósito hacer un estudio de la normativa medioambiental comunitaria, ya que sólo se señalan algunas de las modificaciones y aportaciones al Tratado de Roma introducidas por el Acta Unica Europea, que condicionan el desarrollo jurídico del conflicto que estamos tratando. Es oportuno señalar algunas contradicciones que aparecen en la nueva situación jurídica.
A primera vista parece que la política medioambiental comunitaria se ve reforzada por el simple hecho de considerarla un objetivo esencial de la Comunidad Europea. Tanto es así que, como veremos en el caso que nos ocupa, concretamente en la elaboración de la Directriz 62/94/CE, se considera ésta un objetivo a conseguir de cara a la consecución del mercado único europeo y que se puede fundamentar jurídicamente en el artículo 100 A.
El artículo 100 A fundamenta las políticas comunitarias de armonización (y por lo tanto, la regulación de la competencia en el mercado interior); ahora bien, las contradicciones que aparecen en este artículo pueden poner en duda los loables propósitos medioambientales mencionados.
Así, si según el párrafo 3 la Comisión en sus propuestas (aprobadas por mayoría cualificada del Consejo) asegura un nivel de protección elevado en materia de salud, protección del medio ambiente y de los consumidores; el párrafo 4 admite la posibilidad de que los Estados miembros puedan crear disposiciones (al margen de las comunitarias) que se consideren necesarias para la protección del medio ambiente, siempre y cuando estas disposiciones no constituyan un medio de discriminación arbitrario o una restricción *disfrazada* al libre comercio entre los Estados miembros. La autorización formal que permite a los Estados miembros incrementar el estándar medioambiental contradice la prioridad expresa de maximizar la protección medioambiental (párrafo 3) y puede invitar a convertir las directrices comunitarias sobre medio ambiente en normas de contenido mínimo.
Además, si un Estado adopta efectivamente una disposición más severa ha de atenerse a la posibilidad de que otro Estado miembro pueda interponer un recurso al Tribunal de Justicia alegando que se trata de una restricción disfrazada al libre comercio. Esta contradicción en el artículo 130 A puede, por lo tanto, dar lugar a formas elegantes de tergiversar los objetivos medioambientales de Título VII de la Acta Unica Europea: dado que las disposiciones en materia medioambiental tienen casi siempre repercusiones económicas y que la única forma de no falsear el juego de la competencia intracomunitaria es armonizar las condiciones de producción a nivel comunitario, las disposiciones medioambientales pueden establecerse en una situación jurídica frágil y precaria. Esta contradicción dificulta los argumentos del Tribunal de Justicia en nuestro estudio de caso.

recurso de la Comisión [81] y se insta a que la sentencia del Tribunal de Justicia se pronuncie en el mismo sentido; es decir, que considere que las medidas adoptadas por Dinamarca no se corresponden a los objetivos perseguidos. Pero no ocurre así: el 20 de septiembre de 1988, la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo desestima casi en su totalidad el recurso presentado por la Comisión, introduciendo elementos que desvirtúan las reclamaciones de la Comisión y que dan, en gran medida, la razón a Dinamarca.

En primer lugar, el Tribunal de Luxemburgo recurre a la jurisprudencia del caso del Cassis de Dijon (1979) [82] que establece que: los obstáculos a la libre circulación de mercadería dentro de la Comunidad Europea pueden ser aceptadas siempre y cuando:

1. no existan normativas comunes relacionadas con la comercialización del producto en cuestión;

2. la normativa en cuestión se aplique tanto a los productos nacionales como a los importados;

3. la normativa sea necesaria para los requisitos legales comunitarios de carácter obligatorio y además se corresponda con los objetivos en vista.

Así, el Tribunal de Justicia, acogiéndose a los puntos 1 a 3 y amparándose en los contenidos del nuevo Título VII el Acta Unica, afirma que la protección medioambiental es uno de los objetivos esenciales de la Comunidad Europea y, por lo tanto, puede justificar algunas limitaciones a la libre circulación de mercancías. En consecuencia, reconoce que la protección medioambiental es un requisito obligatorio que puede limitar la aplicación del artículo 30 del Tratado de Roma [83]. A continuación, el Tribunal de Justicia interpreta la proporcionalidad y correspondencia de las medidas danesas respecto a los objetivos medioambientales [84].

---

[81] Recurso que recibe también el apoyo –como parte coadjuvante– del Reino Unido el 8 de mayo de 1987.

[82] En este caso se trata de un conflicto provocado por una normativa alemana que no permite importar licores con una graduación inferior a 30 grados, como es el caso del Cassis de Dijon (18 grados). En este caso, el Tribunal de Justicia falla en contra de las disposiciones alemanas alegando que la obstaculización de la libre circulación de mercaderías no se justifica como medida de protección de la salud del consumidor.

[83] Por lo tanto, el Tribunal de Justicia amplía la doctrina del caso Cassis de Dijon a la política medioambiental.

[84] Hay que señalar que la tarea de determinar la frontera entre medidas desproporcionadas y proporcionadas es jurídicamente compleja. En el caso que nos ocupa, el Tribunal de Justicia hace un balance entre los intereses económicos de la Comunidad Europea y la creciente sensibilidad hacia los valores medioambientales; esta situación se repite durante la elaboración de la Directriz D/94/62/CE.

Dando pleno apoyo a los argumentos daneses, el Tribunal de Justicia considera que el establecimiento de un sistema de consigna –garantizado por un número limitado de envases homologados– es imprescindible para asegurar la reutilización de los envases y, de este modo, asumir los objetivos medioambientales.

Finalmente, sólo considerará desproporcionado un aspecto de la normativa: la limitación a comercializar 3.000 hectolitros anuales para los productos no envasados con los envases homologados; en este caso, el Tribunal de Justicia considera que se viola el artículo 30 del Tratado de Roma. Así pues, la sentencia se opone claramente a la posición de la Comisión, desestimando su recurso e impugnando el decreto que Dinamarca adopta en 1984 a fin de adaptarse a las objeciones de la Comisión.

Por ello, el Tribunal de Justicia sigue un razonamiento deductivo: la protección medioambiental es un objetivo de la Comunidad Europea (artículo 130 R); un objetivo comunitario puede suponer unos límites a la aplicación de otros objetivos comunitarios (artículo 100 A); por lo tanto, un objetivo medioambiental puede suponer límites a la aplicación de otros objetivos comunitarios. En este caso concreto, el Tribunal de Justicia admite los requisitos daneses sobre los envases, aunque signifiquen una limitación a la importación de cervezas y de bebidas no alcohólicas. En definitiva, el Tribunal de Luxemburgo acepta el argumento danés según el cual las medidas sobre los envases pueden ser necesarias y justificadas medioambientalmente, puesto que por su regulación como protección medioambiental (objetivo esencial comunitario) puede considerarlas como normas comunitarias obligatorias aunque condicionen indirectamente la prohibición de restringir cuantitativamente las importaciones (artículo 30 del Tratado de Roma). Por este motivo, a diferencia del dictamen formulado por la Comisión cuatro años antes, el Tribunal de Luxemburgo se opone a la limitación explícita de restringir a 3.000 hectolitros/año/producto los productos no envasados en envases homologados, pero acepta en cambio el sistema de retorno obligatorio.

Esta sentencia sienta un precedente importante: según el Tribunal de Luxemburgo, la consecución del mercado interior (fundamentada jurídicamente en el artículo 130 A) no impide que existan diferentes niveles de exigencia medioambiental en los Estados miembros.

Ahora bien, el contencioso entre la Comisión y el Tribunal de Justicia deja sin resolver un aspecto aparentemente importante desde un punto de vista político: ¿las disposiciones danesas responden realmente a intereses ecológicos o se basan en un protec-

cionismo encubierto? Al final de este capítulo se intenta responder a esta pregunta. En cualquier caso, las consecuencias de la sentencia no se hacen esperar.

B) *Segundo conflicto: la réplica alemana*

Recordemos que en 1986 la RFA aprueba una ley que faculta al gobierno federal para desarrollar reglamentariamente el artículo 14. Este artículo establece la posibilidad de obligar a los productores, distribuidores y comerciantes a recoger y reutilizar los envases usados, al margen de los sistemas públicos de eliminación. Así, aprovechando el clima comunitario favorable a un aumento del estándar medioambiental estatal y bajo la presión del partido político de los verdes *(Die Grünen)* y de grupos ecologistas extraparlamentarios, el 20 de diciembre de 1988 se publica un reglamento relativo a «la readmisión y cobro de depósitos para envases de plástico para bebidas» que instaura *de facto* la consigna obligatoria para las botellas de plástico. Estas medidas causan inmediatamente un gran impacto en los exportadores franceses (Evian, Contrexevile, ...) y belgas (Spa) de aguas minerales: en el año 1989, según datos del presidente de la asociación empresarial francesa de las aguas minerales, Mr. Paul Bordier, las exportaciones disminuyen un 60 %, debido a la gran importancia que tenía el mercado alemán en la cuota de ventas. Estas medidas afectan especialmente a los fabricantes de botellas de plástico (PVC) franceses (como primeros productores a nivel europeo) e italianos [85]. En este segundo caso también se producen quejas: Francia y Bélgica denuncian ante la Comisión el agravio que supone para ellos la nueva normativa alemana.

Sin embargo, la Comisión, en base a la sentencia del Tribunal de Justicia, señala que sólo desea impugnar el detalle del reglamento sobre la devolución de las botellas, para que pueda ser realizada en centros de recuperación, máquinas o en los comercios. La impugnación se resuelve positivamente para la Comisión a finales de 1989.

No existe documentación sobre el impacto de esta disposición en los intereses de la industria alemana, pero las disposiciones similares, que se aprueban posteriormente, afectan más a los distribuidores que a los productores de materias primas y de envases. Por otro lado, la disposición sobre la consigna de las botellas de plástico se modifica un año después con un proyecto de ordenanza que ampliaba el ámbito de aplicación al resto de

[85] Estas medidas tuvieron un fuerte impacto especialmente en las bebidas envasadas en botellas de PVC (especialmente aguas minerales). Algunas empresas como Coca-Cola empezaron a utilizar el PET como material substitutorio.

envases. Este proyecto de ordenanza es discutido en el verano de 1990 con los empresarios alemanes. Aunque las tasas de recuperación y de reciclaje previstas son muy elevadas, el proyecto preveía un sistema de gestión privado para evitar la consigna de los envases. Este sistema privado, que en el Decreto Toepfer (junio 1991) se formaliza y denomina Sistema Dual, es el resultado de las intensas negociaciones entre el Ministerio alemán de Medio Ambiente y los empresarios durante el verano de 1990. En cualquier caso, esta disposición sobre la consigna de las botellas de plástico sólo significa un pequeño paso en el despliegue de la ley alemana [86], pero pone en estado de alerta a las grandes empresas sobre el envase y el embalaje con que exportaban a Alemania sus productos.

C) *Recapitulación*

En resumen, es difícil verificar si las disposiciones sobre las botellas (tanto en Dinamarca como en la RFA) responden a intereses ecológicos o económicos. En el caso de Dinamarca es plausible la hipótesis de un proteccionismo económico encubierto por las características del mercado danés de las bebidas no alcohólicas y de las cervezas [87] que convierten las medidas medioambientales en medidas proteccionistas favorables a empresas como Tuborg o Carlsberg. En el caso alemán la hipótesis parece menos plausible porque la estructura de mercado de las empresas alemanas no justifica unas medidas proteccionistas. Ahora bien, ante la opinión pública, tanto las medidas danesas como las alemanas tienen innegablemente carácter medioambiental. Es interesante y útil señalar no ya la preeminencia de unos intereses respecto de los otros sino la posibilidad de que puedan ser coincidentes. Así en este primer escenario, es evidente la cómoda coincidencia de los intereses en el caso danés y las dificultades que ésta comporta, de momento, en el caso alemán. Por tanto, es más operativo no separar las dimensiones ecológica y económica en el conflicto de las botellas.

No es casual que los dos países que propician este conflicto sean precisamente miembros de la Unión Europea donde resulta más

---

[86] En efecto, el famoso Decreto Toepfer pondrá en práctica un dispositivo de valorización sin precedentes que obligará a los empresarios a organizarse para minimizar los efectos económicos. Algunos autores (Cairncross, 1992) han afirmado que probablemente el Decreto Toepfer ha sido una de las normativas medioambientales estatales más ambiciosas.

[87] En las alegaciones del Reino Unido, presentadas como parte coadjuvante al recurso interpuesto por la Comisión al Tribunal de Justicia, se resalta el hecho de que la normativa danesa fuera suspendida temporalmente en ocasión de una huelga de los cerveceros daneses. Esta suspensión supuso un incremento espectacular de las cervezas importadas (Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de Dinamarca, asunto 302/86, p. 4613).

caro verter las basuras [88]. Este coste representa para la Administración un coste político y económico. Por un lado, la *visibilidad política* de la gestión de los RSU es notable especialmente en países con un nivel de sensibilización medioambiental elevado, como es el caso de Dinamarca y Alemania. Por otro lado, la eficacia en la gestión del problema depende de los recursos tecnológicos y financieros escasos para la Administración responsable de resolver el problema.

En el caso de Dinamarca existe coincidencia entre los intereses económicos de la Administración (la reducción de los envases en circulación atenúa las dificultades en la eliminación de sus residuos) y los intereses económicos de los productores daneses de bebidas (las restricciones a las importaciones favorecen el consumo de productos nacionales). Estos intereses, tanto públicos como privados, se legitiman por un interés medioambiental muy evidente en ese país. Así, el caso de Dinamarca muestra un escenario donde ya no es necesario organizar una estructura de intermediación de intereses entre el sector público y el privado, pese al aparente carácter restrictivo y coactivo de las disposiciones públicas. Hay que recordar que estas disposiciones sólo se aplican a productos de fuerte competencia con el extranjero y no a productos como los vinos, aceites, productos lácteos, etc... [89].

---

[88] Esta medida responde al incremento del coste de verter las basuras, especialmente alto en la RFA. Ver cuadro 8, cap. *Contextualización territorial y sectorial. La gestión de los RS*. El coste de verter las basuras depende de diferentes factores (densidad demográfica, tipo de urbanismo, hábitos de consumo, etc...) que en el caso de Dinamarca y de la RFA agravan mucho el problema de eliminar los residuos mediante el vertido. Para resolver este problema se puede proceder de diferentes formas: reduciendo el volumen de envases y embalajes (los residuos de envases constituyen una fracción cada vez más importante de los RSU) o bien reaprovecharlos según las modalidades de valorización existentes (reutilización, reciclaje, recuperación energética). Tanto las disposiciones danesas como alemanas se basan en el sistema de consigna a fin de reutilizar (en el caso danés) o de reciclar (en el caso alemán) posteriormente los envases. Estos dos Estados optan, por tanto, en un primer momento por la solución drástica y coactiva de limitar la producción y/o el volumen de envases en circulación.

[89] En las alegaciones contra Dinamarca del recurso interpuesto en 1986 por la Comisión se dice que «no se puede deducir ningún argumento contrario al hecho de que en Dinamarca no se haya establecido un sistema parecido (en referencia a las cervezas y bebidas no alcohólicas) para los envases de otras bebidas como la leche o el vino. En realidad, estos envases tienen con razón un trato diferenciado: en lo referente a la leche, se trata, en la mayor parte de los casos, de envases de cartón que se pueden quemar fácilmente con las basuras domésticas (¿incineración?); en lo referente al vino, los envases de este producto no pueden constituir un verdadero peligro para el medio ambiente ya que el consumo de vino es muy limitado en Dinamarca (!)» (Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de Dinamarca, asunto 302/86, p. 4615; el texto entre paréntesis es nuestro).

Esta coincidencia de intereses en el caso danés no sorprende si tenemos en cuenta:

- que las transacciones y las políticas económicas, en las democracias liberales, se fundamentan en el mercado;
- que los sistemas políticos basados en la representación se fundamentan en parte en los mecanismos del mercado;
- que las políticas medioambientales se plantean cada vez más siguiendo las pautas de las políticas económicas;
- y que, en el caso de Dinamarca, el conflicto de las botellas se circunscribe, tanto política como económicamente, en un mismo mercado nacional.

Seguramente el carácter *revolucionario y anticipativo* de la sentencia del Tribunal de Justicia era prematuro al pretender que el argumento anterior se puede trasladar directamente a nivel europeo.

En el caso alemán, la coincidencia de intereses aparece de forma menos evidente, al igual que la coincidencia entre el mercado político y el económico. Aunque en un primer momento la disposición alemana afecta especialmente a los intereses de los exportadores (incluidas las empresas alemanas), el gran alcance, en términos de impacto sobre el mercado, de la disposición alemana hace poco previsible y probable la coincidencia entre el mercado político y el mercado económico alemanes. En este sentido, es plausible otorgar carácter electoralista y simbólico, como hacen algunos autores (Constanty, H., 1990; Cairncross, F., 1992) a las disposiciones impulsadas por el ministro alemán Klaus Toepfer, a tenor de los factores políticos coyunturales del momento [90].

Prueba de ello es que las disposiciones alemanas se modifican un año después (1990) con un proyecto de ordenanza que extiende los objetivos de reaprovechamiento al resto de envases, pero que deja en manos de los empresarios los medios para asumirlos. La modificación de estas disposiciones se puede interpretar en términos de intermediación de intereses. Los acuerdos voluntarios entre el sector privado y la Administración para diseñar un sistema

[90] Entre estos factores destacamos el accidente en la central de Chernobil (1987) o los 42 diputados que obtienen los verdes en 1987 en el Bundestag (con porcentajes de voto que superan el 10 % en ciudades como Colonia, Hamburgo, Frankfurt, Munich y Stuttgart). En enero de 1987, un 54 % del electorado afirma que quiere que los verdes tengan representación parlamentaria y, en las elecciones al Parlamento Europeo (1989), los verdes alemanes obtienen aún el 8,4 % de los sufragios. Conviene destacar que, en 1990, Helmut Kohl se enfrenta a nuevas elecciones legislativas en una Alemania recientemente unificada y con un gobierno de coalición con los liberales (FDP).

privado de recogida selectiva de REE (sistema dual) asientan las bases para una posible coincidencia de intereses.

Recapitulando, en este primer escenario, determinados sectores empresariales de envases y embalajes se movilizan por primera vez respecto al problema de la gestión de los residuos de envases y embalajes por las siguientes razones:

1. porque se empieza a aplicar un sistema de consigna (con envases homologados) en Dinamarca con la legitimidad que le otorga la sentencia favorable del Tribunal de Justicia de Luxemburgo;

2. por la importancia del precedente establecido por la sentencia del Tribunal de Justicia que confirma la vinculación entre las medidas de armonización para la consecución del mercado único y la necesidad de incluir las políticas medioambientales como políticas de integración europea (como si se tratara de cualquier política económica o comercial);

3. porque la primera directriz comunitaria relativa a los envases de alimentos líquidos es reconocida por las mismas instituciones comunitarias como insuficiente para armonizar las normativas estatales existentes sobre la materia;

4. porque se produce un primer, pero decisivo, desarrollo reglamentario de la ley alemana sobre gestión de residuos, a finales de 1988, que obliga a consignar y retornar las botellas de plástico, amparándose en el precedente danés.

Este panorama hace muy improbable una coincidencia de intereses –como la que se produce en Dinamarca– para los grandes grupos industriales que comercializan sus productos en un mercado internacional. La tarea de organizar una estructura de intermediación de intereses se debe al hecho de que la coincidencia de intereses no se da de forma inmediata y espontánea en un mercado tan extenso y variado como el europeo. Además, esta tarea requiere de unos mínimos organizativos por parte de los sectores afectados. Así empieza a perfilarse una organización de los intereses empresariales de dimensión intersectorial y transnacional. Esta organización define una estrategia empresarial encaminada a hacer posible la intermediación de intereses a nivel europeo.

4.1.1. La movilización y la organización de los intereses empresariales afectados

Pese a la dificultad de precisar en el tiempo el inicio de la acción colectiva de los empresarios respecto al problema que nos ocupa, puede atribuirse sin excesiva arbitrariedad y en el ámbito de la Unión Europea, a la formación y constitución del *lobby* europeo ERRA (European Recovery and Recycling Association). Previamente se articula la actuación individual de algunas entidades jurídicas en una movilización empresarial que se concreta significativamente en la creación de dicho grupo de presión.

Curiosamente, la iniciativa de movilizar a los empresarios en Europa no parte de una empresa europea sino americana. En julio de 1989, Coca-Cola empieza a reunir alrededor de una mesa a sus principales proveedores europeos para sensibilizarlos respecto al recilaje. Esta iniciativa se propaga rápidamente hasta implicar a los responsables de embalaje de los productos de unas cuarenta grandes empresas europeas. Estos responsables asisten a reuniones organizadas por las filiales de Coca-Cola en Europa bajo el lema siguiente: «Sabiendo que los ayuntamientos ya no saben qué hacer con sus residuos, cómo podemos prevenir la generalización de medidas restrictivas (en referencia al sistema de consigna) sobre los materiales de embalaje» (Constanty, H.; 1991).

El brasileño Ricardo Solera, responsable del proceso de reciclaje de Coca-Cola en la sede de Atlanta, lo explica: «Si hemos jugado un papel de catalizador es porque constatamos con sorpresa la ausencia total de coordinación en el continente europeo. Era, por lo tanto, necesario, por el momento, organizar la industria para después promover una solución consensual a nivel comunitario» (Constanty, H., 1991).

A fin de convencer a los europeos, los americanos organizarán visitas programadas a Canadá (Ontario) y a los EE.UU. (Rhode Island, California) donde se aplican ya sistemas de recogida selectiva de los envases y embalajes que permiten la recuperación de materiales. Así, en agosto de 1989, Ricardo Solera acompaña a Eric Guillon (responsable del departamento de embalaje del grupo industrial francés BSN y futuro director del sistema privado de gestión de los REE en Francia, Eco-Emballages) en su visita a empresas americanas dedicadas al reciclaje para convencerle de la necesidad de movilizar a los industriales europeos para gestionar el problema de los REE antes que se encargue de ello la Administración.

Esta preocupación –desvelada paradójicamente por una empresa americana– se justifica por los esfuerzos de las multinacionales para

estandarizar a nivel europeo su producción (incluyendo el envasado) dada la proliferación de normativas estatales diversas. De las cuarenta de empresas que Coca-Cola reúne en verano de 1989, unas veinticinco se comprometen a crear el *lobby* ERRA.

4.1.2. El ERRA (European Recycling and Recovery Association) como lobby

A) *La constitución de ERRA:*

En noviembre de 1989, 22 empresas, entre las cuales hay sociedades internacionales importantes de la producción de materias primas (Péchiney, Solvay); del sector del embalaje (CMB, Continental Can, Tetra Pak); del sector de la alimentación (BSN, Heineken, Coca-Cola, Nestlé, Pepsi-Cola); del sector de los detergentes (Unilever, Procter & Gamble) deciden poner en común recursos financieros y tecnológicos para dar un nuevo enfoque a las políticas de valorización de los REE que, como hemos visto, se orientan hacia el sistema de consigna.

Respecto a los miembros de ERRA, destacan los siguientes aspectos:

1. En relación a la nacionalidad de las empresas [91] existe un claro predominio de empresas francesas, belgas, holandesas y suizas. Es destacable la ausencia de empresas danesas y alemanas (Estados donde existen disposiciones que afectan a los intereses de ERRA) y la presencia de una multinacional como Coca-Cola con un mercado muy extenso.

2. Los miembros de ERRA son invariablemente grandes grupos industriales o comerciales que venden sus productos en los mercados internacionales.

3. Las actividades principales de las empresas miembro se caracterizan por ser:

   - productoras de materias primas (las materias plásticas ocupan un lugar destacado);
   - fabricantes de envases y embalajes;
   - productoras de bienes de consumo masivo (predominan los productores de detergentes y alimentos);
   - grandes distribuidoras a nivel estatal y comunitario.

[91] Hay que tener en cuenta que al tratarse frecuentemente de multinacionales, hablar de nacionalidad significa referirse a porcentajes (mayoría) de capital nacional.

El predominio de empresas francesas y belgas queda reflejado en los órganos directivos de la organización. Entre los miembros del Consejo ejecutivo y de la Junta Directiva, en el momento de la constitución, destacan:

- Presidente ERRA: Jean Gandois (francés, PDG de Péchiney, actual presidente de la cúpula patronal francesa, CNPF).
- Vicepresidente: Eric Guillon (responsable del sector embalajes de la empresa BSN, en 1992 es el Director de Eco-Emballages).
- Director ejecutivo: Jaques Fonteyne (belga, experto en el sector farmacéutico).

El objeto de la asociación ERRA como *lobby* europeo es el de colaborar con las Administraciones estatales, locales y comunitarias para elaborar una aproximación global al problema de los residuos. En palabras de su presidente fundador, el Sr. Jean Gandois (Presidente de Pechiney), «... para nuestras sociedades miembros, este día (constitución de ERRA) marca la consecución de un primer estadio de colaboración: la elaboración de proyectos» (Gandois, J.; 1990). Antes de la constitución de ERRA ya se habían realizado estudios y proyectos sobre el problema de la gestión de los residuos de envases –fruto de los esfuerzos realizados por la empresa Coca-Cola– pero a título individual y sin la voluntad expresa de representar a un sector [92] concreto y tener manifestación pública. La constitución del *lobby* ERRA significa, por tanto, el reconocimiento público y manifiesto de asumir esta problemática por parte de un grupo de industrias muy poderoso.

B) *El propósito de ERRA*

El propósito de ERRA es «ayudar a organizar sistemas de recogida y de reciclaje de envases y embalajes que sean eficientes desde un punto de vista medioambiental y eficaces desde un esfuerzo económico, basados en la corresponsabilidad de las instituciones públicas y privadas» («Tres años de recogida selectiva en Barcelona», ERRA, 1992).

Para llevar a cabo esta misión ERRA debe contar con recursos organizativos y financieros muy superiores a los que se necesitarían para poner en marcha un *lobby* «convencional» en Bruselas [93]. Así,

[92] Aquí no nos referimos al sector industrial en términos convencionales de estructura económica sino en términos de análisis de las políticas públicas, de impacto sectorial de una determinada regulación.

[93] El adjetivo «convencional» es aludido por los responsables de ERRA en referencia a otros *lobbies*.

desde el momento de su constitución ERRA se dota de una importante infraestructura: para convertirse en miembro de ERRA, al margen de las cuotas que se puedan estipular, las empresas deben aportar una cantidad importante de recursos financieros, valorados en 300.000 ecus (lo cual condiciona, evidentemente, el tipo de empresa que se puede afiliar). Según ERRA, estas cantidades tan importantes no pueden servir sólo para sufragar una actividad convencional de *lobbying* (gastos relacionados con la actividad profesional de quienes trabajan en Bruselas) sino que deben servir para poner en práctica experiencias piloto que legitimen las aspiraciones empresariales de probar nuevas formas de valorizar los residuos de envases y embalajes. En consecuencia, los recursos y los medios de esta asociación se destinan esencialmente a impulsar proyectos piloto de recogida selectiva y multimaterial de residuos domésticos.

La idea que inspira este proyecto es la siguiente: los consumidores separan las basuras, el Ayuntamiento las recoge y los industriales las recuperan. La aportación de ERRA es a la vez material y técnica: la asociación financia una parte de las inversiones necesarias para implantar la recogida selectiva (un máximo del 40 % que representa un promedio de 400.000 ecus por experiencia) y delega una o dos personas de cada empresa miembro para ayudar a los responsables de las instalaciones [94].

Las dos primeras experiencias en este sentido tienen lugar en Francia (Dunquerque) y en el Reino Unido (Sheffield). La experiencia de Dunquerque, iniciada antes de la constitución de ERRA pero retomada y dirigida después por ésta, muestra los principios y propósitos que fundamentan la actividad prospectiva de dicha asociación. Esta experiencia constituye, además, el primer ejemplo concreto aunque informal de intermediación de intereses entre la Administración y los agentes económicos privados a través de las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes [95].

C) *Preservar el medio ambiente: los consumidores lo desean; los empresarios y la Administración intermedian sus intereses*

Dunquerque o «el gesto sencillo para preservar el medio ambiente» (lema de la campaña) se convierte en el espacio de un año en

[94] Así, en Barcelona veremos cómo el director de ERRA que impulsa el proyecto Brossa Neta, el Sr. Manuel Navarro, es *prestado* por Procter & Gamble.

[95] Recordemos que en el caso danés, más que de intermediación de intereses se trata de una coincidencia de intereses que asocia el proteccionismo económico al proteccionismo ecológico. Esta coincidencia permite obviar la construcción de una estructura de intermediación de intereses como la que a continuación presentamos.

la referencia a nivel europeo en materia de recogida selectiva multimaterial. La Comunidad Urbana de Dunquerque (equivalente, en pequeño, al Area Metropolitana de Barcelona) que agrupa 18 municipios con un total de 215.000 habitantes y gestiona 80.000 toneladas de RSU en 1990, decide en 1988 recurrir a la recogida selectiva de residuos para facilitar la eliminación de los RSU en una zona de densidad demográfica especialmente elevada.

Las motivaciones son dobles: ecológicas y económicas. La recogida selectiva es indispensable para la recuperación de los materiales y el reciclaje posterior. El reciclaje permite, por un lado, ahorrar recursos y, por otro, reducir el volumen de residuos a eliminar. La reducción del volumen de RSU a eliminar disminuye las grandes cantidades a verter y/o incinerar. Así, económicamente, la recogida selectiva es útil en la medida en que evita a la Comunidad Urbana de Dunquerque (CUD) los sobrecostos inducidos por la aplicación de las Directivas Comunitarias sobre la reducción de las emanaciones contaminantes de las incineradoras antes del 1/12/96.

Un mes después de la puesta en práctica de la experiencia se crea la sociedad TRISELEC que se encarga de construir un centro de selección y de tratamiento de basuras. Un año después, la evaluación de la experiencia indica buenos resultados (tasas de valorización superiores a las establecidas incialmente) y cierto equilibrio financiero. La estructura financiera de esta sociedad vuelve a mostrar cómo se pueden intermediar unos intereses aparentemente enfrentados:

- en lo referente al reparto del capital social, éste es público (CUD) en un 51 %, el resto se reparte entre las empresas subcontratadas para la recogida de basuras y los industriales recuperadores;

- en lo referente a los gastos de funcionamiento se reparten de la siguiente forma: los industriales aportan el 60 % mientras que el 40 % restante lo aportan los consumidores mediante tasas.

Finalmente, el compromiso por parte de los recuperadores de retomar los materiales recogidos a un precio fijo, durante un período de cinco años, es decisivo para el buen funcionamiento del sistema en la medida en que asegura su parte más delicada: la de crear un mercado estable de subproductos (materiales recuperados). En consecuencia, estas experiencias piloto son implementaciones experimentales, que proporcionan un modelo orientativo o de referencia en los procesos de decisión estatales y comunitarios relativos a la gestión de RSU.

D) *Una interpretación de la acción de ERRA*

En este primer escenario emergente, la constitución de ERRA significa poner en contacto entre sí a grandes empresas, con un nivel de conocimiento sobre el reciclaje más elevado que el del promedio de las empresas y potencialmente afectadas por una normativa incipiente. Hay que recordar que en el año 1989 aún no existía el decreto Toepfer ni la Directriz Comunitaria (D/62/94/CEE), disposiciones de gran alcance en términos de impacto económico. Por otro lado, las disposiciones que afectan a los envases de embotellados, tanto en Dinamarca como en la RFA, ponen en alerta a las empresas con proyección sobre mercados internacionales y de población mejor informada [96]. Esta alerta les impulsa a poner en común una infraestructura de cara a futuras actuaciones.

En definitiva, en este primer escenario del problema de la gestión de los RSU en la Europa comunitaria, la respuesta empresarial a la posible amenaza con disposiciones sobre la gestión de los RSU se concreta en la constitución del *lobby* ERRA, una organización de nueva creación y con una finalidad muy específica: legitimar un sistema de gestión de los RSU alternativo para evitar la amenaza pública de la consigna.

Esta finalidad, sin embargo, no es inmediata; no se trata única y simplemente de reaccionar ante las disposiciones danesas y alemanas sobre las botellas sino de anticiparse a futuras normativas de mayor impacto que pueden tener el efecto de fichas de dominó. Los efectos de las disposiciones que regulan la gestión de residuos de envases y embalajes en Europa traspasan las fronteras estatales y establecen un hilo de transmisión en la libre circulación de las mercaderías. ERRA es la primera organización en constatar que las disposiciones presentadas en este capítulo sólo son la punta de un iceberg que se desliza desde el norte (siguiendo la metáfora norte/sur).

La acción de otras asociaciones empresariales más clásicas [97] es mucho más discreta en este primer escenario, pese a la existencia de vínculos informales entre ERRA y asociaciones empresariales de carácter sectorial [98]. ERRA es la primera organización de inte-

---

[96] Por ejemplo, la Asociación cúpula de los productores de plástico (APME) envía en 1992 a sus miembros (grandes multinacionales como BASF, SOLVAY, ELF-ATOCHEM, ICI, REPSOL, etc...) las biografías de los ministros de Medio Ambiente alemán y francés, Klaus Toepfer y Ségolène Royal, respectivamente.

[97] Por el término «más clásicas» designamos a las organizaciones sectoriales (CEFIC, APME, etc...) o territoriales (UNICE).

[98] En este sentido es notable la falta de vínculos formales entre ERRA y asociaciones tan poderosas como APME (Association of Plastics Manufacturers in Europe).

reses empresariales que asume públicamente la actividad de *lobbying*. La influencia de ERRA, es aparentemente menos oficial que la de las asociaciones sectoriales (plástico, aluminio, papel, vidrio) pero, como veremos en el capítulo dedicado a la directiva relativa a los envases y sus residuos, es mucho más eficaz.

A continuación apuntamos algunas consideraciones sobre la existencia de este cuasi-monopolio organizativo:

1. Las disposiciones que aparecen hasta el momento tienen consecuencias inmediatas sobre la libre circulación de las mercaderías. La restricción afecta a los mercados internacionales donde se realiza el comercio entre los grandes grupos industriales y de las multinacionales representadas por ERRA [99]. En este sentido, ERRA hace explícita su voluntad de representar los intereses no vinculados a territorios concretos [100].

2. Si nos atenemos a la composición de los miembros de ERRA, se comprueba que están representados en ella sectores muy diversos: productores de materias primas, envasadores, fabricantes de productos para el gran consumo (alimentación, cosmética, limpieza) y distribuidores (grandes superficies). Esta gran diversidad de sectores hace muy difícil llegar a acuerdos inmediatos de colaboración entre las asociaciones sectoriales respectivas. Así, parece mucho más operativo crear una organización *ad hoc*, de nueva creación y que represente sólo a los grandes grupos industriales de estos diferentes sectores. Por lo tanto, la composición de ERRA transciende deliberadamente las rivalidades entre los productores de diferentes materiales o entre los productores de materias vírgenes y los recicladores.

3. Sólo los grandes grupos industriales disponen de conocimientos sobre técnicas de valorización y en este sentido disfrutan de ventajas comparativas respecto del resto de la industria. La oportunidad de poner en común la experiencia de los grandes grupos industriales sirve no sólo de infraestructura para defender unos intereses intersectoriales (punto anterior) sino también como plataforma para mejorar la imagen de estas empresas.

4. Ante la posibilidad de que las recientes disposiciones puedan limitar la producción de envases –con graves consecuencias

---

[99] Recordemos que una condición indispensable para la admisión es la aportación de 300.000 ecus.

[100] Asimismo la industria francesa utiliza la organización ERRA para reforzar su influencia en los procesos decisionales que tienen lugar en Francia en el año 1991.

también para las nuevas modalidades de comercio (grandes superficies)–, sólo las empresas que disfrutan de importantes recursos financieros, tecnológicos y organizativos pueden ofrecer algún cambio: la implantación de formas de valorización que aligeren la dificultad creciente de eliminar los RSU, manifestada por la Administración. En palabras del Director ejecutivo de ERRA, Jacques Fonteyne: «esta asociación desea integrar el desafío de reciclaje y de la recuperación de los recursos procedentes de los residuos de envases y embalajes existentes en los residuos municipales» [101]. En el próximo apartado se muestra cómo se establece una primera estructura más o menos estable de intermediación de intereses entre el sector privado y el sector público a nivel comunitario.

E) *El futuro de ERRA*

En este capítulo avanzamos algunas características de ERRA a fin de comprender mejor el contenido y alcance de sus propósitos y de sus acciones futuras, respetando el orden cronológico de los hechos. A partir del primer escenario puede observarse cómo actúa esta organización a través del estudio de aspectos más concretos como:

- su trama asociativa: asociaciones de ámbito sectorial y nivel territorial diversos, así como consultorías de prestigio internacional (como Coopers & Lybrand);
- sus acciones concretas, como son las experiencias piloto (pre o postlegislativas);
- sus actividades de *lobbying* dirigidas tanto a las instancias comunitarias como a las estatales.

En lo referente a las diez experiencias piloto de recogida selectiva de residuos en la Europa comunitaria [102], en el año 1994 ERRA dirige las siguientes:

- Adur (Gran Bretaña)
- Atenas (Grecia)
- Barcelona (España)
- Breda (Holanda)
- Dublín (Irlanda)
- Dunquerque (Francia)
- Lemsterland (Holanda)
- Prato (Italia)
- Queixas (Portugal)
- Sheffield (Gran Bretaña)

[101] En este sentido, tendremos la ocasión de mostrar la importancia de este acto en la formulación de las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes en la Unión Europea, inherentes a los modelos de gestión de los RSU.

[102] Estos 10 proyectos afectan, en el año 1994, a 500.000 habitantes.

En cuanto a la afiliación, en el siguiente cuadro, referido también al año 1994, se aprecia un incremento notable de los miembros:

Empresas	Actividad	Rank (*)	Nacionalidad
AHOLD	Alimentación	88	Holanda
ALUSUISSE-LONZA	Prim. Mat. Plást.	338	Italia/Suiza
BSN	Alimentación	81	Francia
British Steel	Mat. Prim. Ferr.	–	Reino Unido
Cadbury Beverages	Alimentación	–	Reino Unido
Carnaudmetalbox	Env. y embal.	333	Francia
Carrefour	Distribución	35	Francia
Coca-Cola	Alimentación	–	EE.UU.
Contienent. Can Eur.	Env. y embal.	–	Francia/R.U.
Eastman Chemical	Prim. Mat. Plást.	–	Suiza
Elf Atochem	Prim. Mat. Ferr.	154	Francia
Heineken	Alimentación	302	Holanda
Hoogovens	Prim. Mat. Ferr.	359	Holanda
Interbrew	Alimentación	–	Holanda
Jonshon Controls	Equipos Elec.	–	EE.UU.
Unilever	Detergentes	7	Div.
Nestlé	Alimentación	13	Suiza
L'Oreal	Cosméticos	189	Francia
Pechiney	Prim. Mat. Alum.	87	Francia
Pepsi-Cola	Alimentación	–	EE.UU.
Petrofina	Prim. Mat. Plást.	53	Bélgica
PLM	Env. y embal.	–	Suecia
Prisunic	Distribución	–	Francia
Procter & Gamble	Detergentes	–	EE.UU./RU
Sainsbury's	Distribución	69	Reino Unido
Solvay	Prim. Mat. Plást.	172	Bélgica
SPA Monopole	Alimentación	–	Bélgica
Tetra Pak	Env. y embal.	–	Suecia
Viag	Prim. Mat. Alum.	68	Alemania

(*) Ranking de entre las 5.000 empresas que venden más en Europa (Dun & Bradstreet. 1994). Este ranking es orientativo (la compañía Iberia ocupa, por ejemplo, el lugar núm. 487), la falta de clasificación de algunas empresas se debe bien a que se sitúan por debajo del lugar 500, o bien a que se trata de filiales (en este caso deberíamos sumar las ventas de todas ellas).
FUENTE: Elaboración propia. Datos procedentes de Memorias de ERRA, otras asociaciones sectoriales (CEFIC, APME).

4.2. Recapitulación sobre el primer escenario

¿Qué define este primer escenario en el que se movilizan, por primera vez y a nivel europeo, los empresarios? Como hemos visto el problema de las botellas desencadena un conflicto que, en apariencia, opone los intereses económicos a los intereses ecológicos. Sin embargo, un análisis más detenido del caso danés lleva a argumentar que el conflicto mencionado es más aparente que real: pese al carácter radical de las disposiciones danesas, no existe un verdadero conflicto entre los intereses económicos y los políticos y, por lo tanto, no es necesario un esfuerzo para hacer posible

una intermediación de intereses entre la Administración y los agentes económicos privados y nacionales afectados.

Se presenta, con cierto detenimiento, la posición de las instituciones comunitarias ante el conflicto danés –un conflicto que se produce a escala europea pero no a escala estatal– a fin de destacar su esencia. La réplica alemana hace más difícil pronunciarse sobre el carácter del conflicto: en este caso no parece tan evidente la coincidencia de intereses y la posible intermediación de intereses.

En cualquier caso, los empresarios se encuentran en un escenario sin unas bases consolidadas para establecer una estructura de intermediación de intereses generalizable [103].

A pesar del limitado alcance del impacto económico de las disposiciones relativas a la gestión de los RSU, este primer escenario, sobre el problema de la gestión de los RSU en la Unión Europea, pone de manifiesto lo siguiente:

1. La necesidad de encontrar vías de solución al problema de la eliminación de los RSU es cada vez más inminente. En los países del norte, debido a sus características socio-culturales y demográficas, este problema se incorpora antes a la agenda pública y genera las primeras disposiciones reguladoras.

2. Pese al carácter radical de estas primeras disposiciones relativas a los RSU, parece evidente que la Administración, tarde o temprano, tendrá que contar con la colaboración empresarial, en especial en la medida en que estas disposiciones vayan teniendo un ámbito de aplicación más grande y, en consecuencia, un impacto sectorial más intenso.

3. El caso danés muestra que la resolución del problema es menos conflictiva cuando se produce la coincidencia entre el *mercado político* y el *mercado económico*. Se constata que esta coincidencia no hace necesario establecer la intermediación de intereses entre la Administración y los sectores empresariales que, por ello mismo, es excepcional.

En este primer escenario, el *lobby* ERRA se constituye para hacer posible una estructura de intermediación de intereses a escala comunitaria. Según nuestra argumentación, esta posibilidad es factible si se produce una corresponsabilidad que permita el inter-

---

[103] Veremos, en el capítulo dedicado a la directriz europea relativa a los envases y a sus residuos, cómo uno de los propósitos empresariales es justamente establecer una estructura de intermediación de intereses a nivel comunitario a través de la generalización de acuerdos voluntarios.

cambio de recursos. La Administración hace público y legítimo el esfuerzo técnico y financiero de las empresas a cambio de disfrutar de estos recursos para lograr que el servicio que le es encomendado sea eficaz.

En Dinamarca, la Administración se legitima en la medida en que resuelve con eficacia el problema de la eliminación de los RSU –tarea que se le atribuye públicamente– y las empresas danesas también se legitiman ante los consumidores al envasar sus productos en envases reutilizables y ayudar a la Administración a resolver el problema. Esta colegitimación inmediata es la que da sentido y razón de ser al concepto de corresponsabilidad –término que últimamente se usa, y del cual se abusa, en los discursos– tanto de la Administración como de los sectores empresariales. La estructura de mercado y las condiciones de la competencia hacen posible dicha corresponsabilidad sin muchos compromisos: siguiendo un criterio coste/beneficio, para empresas como Tuborg o Carlsberg los costos de embotellar con envases homologados se ven compensados por una mejora en imagen (legitimidad).

Ahora bien, para las empresas que representa ERRA, el sistema de consigna (en especial si éste no se homogeniza a nivel internacional) supone unos costos que no se ven compensados en términos de imagen (legitimación). Y, además, si un elemento define con precisión este primer escenario, es el hecho de que los empresarios se conciencian de la necesidad y de la oportunidad de buscar formas de colegitimación y de corresponsabilización, ya que la Administración manifiesta que es incapaz, sin la colaboración empresarial, de resolver el ineludible problema de la eliminación de los RSU.

Por lo tanto, si esta colegitimidad/corresponsabilidad –como condición necesaria para construir una estructura de intermediación de intereses– no se puede conseguir mediante un sistema de consigna –como manifiesta claramente el *lobby* ERRA– se intenta conseguir por otras vías: mediante la generalización de la recogida selectiva y de las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes que se derivan de éstas.

En consecuencia, ERRA intenta facilitar una tarea que es cada vez más costosa para la Administración: la gestión (eliminación) de unas cantidades cada vez más importantes de RSU, provocadas por unas cantidades cada vez más importantes de residuos de envases y embalajes... pero, a cambio, exige a la Administración un margen de maniobra para controlar el impacto de las disposiciones reguladoras de los intereses económicos de sus miembros reales y potenciales.

En la medida que las experiencias piloto sean efectivas para la resolución del problema, la tarea de *lobbying* en Bruselas se ve progresivamente legitimada. La estrategia de ERRA consiste, como muestra el caso de Dunquerque, en implantar experiencias piloto en los Estados comunitarios e influir, paralelamente, en la elaboración de la directriz comunitaria. Esta acción combinada tiene como última finalidad sentar las bases para hacer posible la intermediación de intereses a nivel europeo.

A fin de poner en práctica esta estrategia, el *lobby* ERRA agrupa primero a las empresas afectadas por la previsible «falta de coincidencia entre mercado político y mercado económico» a nivel europeo, es decir, las grandes multinacionales y las empresas que venden en mercados internacionales (donde la proporción de exportaciones sobre el total de ventas es muy elevada). Se trata en primer lugar de empresas que sufren el impacto de las primeras disposiciones restrictivas (principalmente las empresas francesas afectadas por la normativa alemana) pero, en la medida en que se aprueban disposiciones de más alcance (en términos de mercado) –que hagan aún más difícil dicha coincidencia–, el número de empresas dispuestas a movilizarse se incrementa (como muestra el cuadro referido a los miembros de ERRA en 1994). Es en estos términos como se explica el importante potencial de crecimiento de un *lobby* que trasciende los tradicionales límites sectoriales y territoriales.

En este sentido, se constata un fenómeno paradójico: el tipo de empresa de referencia es, en principio, el más perjudicado por el problema que nos ocupa pero a la vez el que tiene más posibilidades de controlar desde dentro sus efectos. No debe extrañar, en consecuencia, el cambio de discurso del sector empresarial, más *verde* y *colaboracionista,* que no olvida puntualizar que las preocupaciones medioambientales son compatibles con los intereses económicos. Este discurso verde se muestra especialmente extendido entre las grandes empresas con acceso a los medios de comunicación públicos [104].

En definitiva, las empresas mejor informadas –como las representadas por ERRA– son conscientes de que el conflicto de las botellas sólo es la punta de un iceberg que viene del norte, aunque también reconocen que es el momento oportuno de controlar el problema, para poder maniobrar y evitar un mayor impacto.

---

[104] Deben tenerse en cuenta las presiones ejercidas para que las normativas estatales y comunitarias no hagan mención al porcentaje de reducción del volumen de envases producidos, de restricciones sobre el uso de determinados materiales, etcétera.

La estrategia de establecer una estructura de intermediación de intereses a nivel europeo se articula a través de dos acciones (casi) paralelas:

- respecto a los modelos establecidos de gestión de los residuos de envases y embalajes, se trata de facilitar la intermediación a nivel estatal (como se muestra en el próximo capítulo) y;

- respecto al modelo europeo de gestión, se apoya en los referentes estatales, como veremos en el capítulo 5.

Es importante seguidamente analizar cómo la organización de los intereses empresariales tiene éxito, en primer lugar, en generalizar una estructura de intermediación de intereses: tanto en Francia como en Alemania, el sistema de consigna es opcional bajo la condición de que el sistema de recogida selectiva organizado por los industriales permita conseguir los objetivos fijados por la Administración. En segundo lugar, el éxito está sujeto a la elaboración del modelo de gestión de los RSU franceses, ya que el modelo alemán, al trasladar la responsabilidad de la eliminación de los RSU al sector privado, no permite establecer una estructura de intermediación de intereses en los términos deseados por el sector empresarial [105].

[105] Prueba de esta constatación se muestra en el capítulo dedicado a la elaboración de la directriz europea: el *lobby* ERRA y otras asociaciones de carácter sectorial presionan para que la directriz se inspire en el modelo francés y no en el alemán.

CAPITULO 5

SEGUNDO ESCENARIO DE LA INTERMEDIACION DE INTERESES. LA FALTA DE UNA DIRECTRIZ A NIVEL COMUNITARIO CONDUCE A ACCIONES INDIVIDUALISTAS

En el capítulo anterior se analizaba cómo las disposiciones que derivan de la ley marco alemana sobre prevención y eliminación de residuos obligan a consignar las botellas de plástico. Entre los efectos inmediatos de esta medida destaca la reducción de casi un 60 % en las exportaciones francesas de aguas minerales. Las disposiciones alemanas son interpretadas por los industriales franceses como medidas proteccionistas, de la misma manera que los industriales alemanes consideran las medidas danesas adoptadas más de diez años atrás (1977) con respecto a las cervezas. Esta situación provoca la movilización de las grandes empresas y de las multinacionales que ven obstaculizado el libre comercio.

Ahora bien, a falta de una directriz comunitaria que regule el problema, las instituciones comunitarias pueden aprobar tácitamente la normativa alemana que se está aplicando en estos últimos años. Esta es una posibilidad muy realista, si tenemos en cuenta que el Tribunal de Luxemburgo ya consideró que las disposiciones danesas se correspondían con las finalidades que perseguían. No obstante, lo que sería aún preocupante para los industriales del envase y del embalaje (principalmente para los productores de embalajes de materiales difíciles de reciclar (PET, PVC) es que la normativa alemana pueda servir de referencia para la elaboración de una directriz comunitaria sobre la materia.

En este nuevo escenario, los industriales pasan de la organización y movilización a una acción más decidida. La posibilidad de tomar como referencia la normativa alemana para la futura directriz comunitaria explica la intensa actividad de *lobbying* en los procesos de decisión franceses sobre la materia. La acción del *lobby* ERRA continúa. Su estrategia consiste en crear las bases para una inter-

mediación de intereses a nivel europeo que supere las diferencias entre los modelos nacionales de gestión [106].

En el caso de Alemania, la acción coordinada de los empresarios llega demasiado tarde [107] para influir significativamente en los procesos de decisión. Por esta razón, la incidencia empresarial se manifiesta casi exclusivamente en un casi-gobierno privado de los intereses (mediante un sistema privado de gestión) y por lo tanto no se llega a establecer una estructura de intermediación de intereses en los términos esperados por el *lobby* ERRA. En Francia, la intensa actividad de *lobbying*, desde el inicio del proceso de decisión influye decisivamente en sus contenidos y permite elaborar un modelo de gestión alternativo al alemán, en el que se recogen mucho más claramente las aspiraciones del *lobby* ERRA.

Así, el sistema privado de gestión francés puede considerarse como el resultado de la influencia empresarial en el modelo de gestión de los residuos de envases y embalajes en Francia y, por lo tanto, puede interpretarse como la concreción de la voluntad de organizar una estructura de intermediación de intereses. En Alemania, en cambio, es el modelo de gestión el que permite la posibilidad de acogerse a un sistema privado de gestión predeterminado legalmente. El modelo de gestión alemán no es, por lo tanto, la concreción de una estructura de intermediación de intereses, sino la posibilidad de organizar unos intereses para que se vean afectados mínimamente (de aquí el calificativo de casi-gobierno privado). Estas diferencias pueden llevar a pensar que la influencia empresarial es más efectiva en Francia que en Alemania, en especial en cuanto a la aportación de un actor decisivo: el *lobby* ERRA. Esta consideración, sin embargo, es demasiado simple.

En primer lugar, las diferencias observadas entre la actuación de los empresarios en Alemania y en Francia no se explican sólo por diferencias de factores endógenos (diferente capacidad organizativa y movilizadora de los empresarios [108]), sino también por diferencias en los factores políticos y económicos –coyunturales y estructurales– que condicionan la posibilidad de establecer una estructura estable de intermediación de intereses [109].

---

[106] En la literatura empresarial existen muchas referencias a los «particularismos radicales» de los modelos de gestión de los países nórdicos.

[107] Recordemos que ERRA se constituye en noviembre de 1989, mientras que las disposiciones alemanas se remontan al año 1986.

[108] En especial si tenemos en cuenta que la organización y movilización empresarial en torno a esta cuestión se internacionaliza casi desde el principio.

[109] Por ejemplo, la correlación de fuerzas entre sectores de la opinión pública respecto al tema de los residuos no es la misma en Alemania y Francia, ni tampoco la presencia de los partidos verdes en el Parlamento. El hecho de que en Francia el ministro de Medio Ambiente, Brice Lalonde, pertenezca a Generation Ecologie le

Por otro lado, y ateniéndonos sólo a dichos factores endógenos, es importante observar que la estrategia empresarial consiste, en las grandes empresas y sus asociaciones *ad hoc* que no pueden modificar substantivamente los contenidos de la normativa alemana, en concentrar todos los esfuerzos en la elaboración *ex novo* de un modelo de gestión alternativo (el francés) que pudiera servir de referencia para una nueva directriz europea menos exigente que la normativa alemana. En consecuencia, la incidencia sobre el modelo alemán es indirecta pero igualmente efectiva [110].

En consecuencia, aunque formalmente el modelo de gestión francés se dirige a los empresarios franceses y es con ellos con quien se discute, en un sentido más amplio sugerimos que el estudio de un modelo que afirma ser respetuoso con el medio ambiente y al mismo tiempo no perjudica los intereses de la industria francesa (en referencia al modelo alemán) sirve para la defensa de unos intereses que no son exclusivamente franceses.

En definitiva, el objetivo de este segundo capítulo es el de comparar el primer modelo importante de gestión de los residuos de envases en Europa (el Decreto Toepfer y el dispositivo que deriva de éste, el Duales System Deutschland, GmbH), con el posterior modelo francés (Decreto Lalonde y el Sistema Eco-Emballages, S. A.) –en un escenario donde aún no se dispone de directriz alguna en la materia– a fin de mostrar cómo se elabora la estrategia empresarial de crear una estructura de intermediación de intereses generalizable al conjunto del ámbito europeo.

5.1. La Ordenanza (Decreto) [111] Toepfer y el sistema de gestión Duales System Deutschland, GmbH

Como se ha dicho más arriba, a finales del año 1988 la ley federal sobre prevención y eliminación de residuos tiene su primer desa-

---

permite «hacer algunas cosas» que no puede hacer su homólogo alemán Klaus Toepfer... Dada la fuerte internacionalización de la organización de los intereses afectados por la gestión de los REE, las diferencias nacionales observadas en la acción empresarial no pueden proceder sólo de una actitud nacional de los empresarios sino también de la actitud de la Administración. En este sentido es relevante constatar en el último capítulo las similitudes entre el caso francés y el español.

[110] En efecto, la Comisión inicia acciones en contra del reglamento alemán para que éste se adapte a la directriz D/62/94/CE.

[111] La ordenanza es una figura jurídica que desarrolla reglamentariamente disposiciones legales y aprobadas por el Bundestag. Se trata, en este caso, de un texto breve que fija unos objetivos y unos medios para asumirlos. A efectos legislativos se puede asimilar la ordenanza a un decreto legislativo, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente federal. Esto explica que se haya vulgarizado como Decreto Toepfer, en referencia al ministro alemán de Medio Ambiente

rrollo normativo en la obligación de consignar y de retornar las botellas de plástico. Dicha ley faculta al Gobierno –mediante una disposición contenida en su artículo 14– a obligar a los productores, distribuidores y comerciantes a reaprovechar (valorizar) los envases utilizados, al margen de los sistemas públicos de eliminación de los RSU. Si bien en el año 1988 esta disposición sólo afecta a los envases en forma de botella de plástico, los sectores industriales prevén que en un futuro inmediato se extenderá a otros tipos de envases. De la misma manera, se prevé que un sistema tan restrictivo como el de la consigna obligatoria (para las botellas de plástico) no puede durar mucho tiempo.

En junio de 1990 se redacta un proyecto de reglamento que hace extensible la anterior disposición sobre las botellas de plástico (12/1988) a casi todos los tipos de envases y de embalajes. Este reglamento no se publica hasta junio de 1991. Desde entonces, un sector importante de los empresarios alemanes se organiza y se moviliza a fin de implementar esta normativa (reglamento), voluntaria hasta su aprobación a través de la ordenanza conocida bajo el nombre de Decreto Toepfer. Así, antes de aprobarse el reglamento que instituye el sistema privado de gestión de los residuos de envases y embalajes, llamado Sistema Dual, los agentes económicos privados ponen en práctica un sistema privado de recogida y de recuperación de los residuos de envases a través del consorcio llamado Duales System Deutschland, GmbH, constituido en septiembre de 1990. ¿Cómo se explica esta colaboración empresarial si en un principio se trata de un proyecto de ordenanza que afecta negativamente a los intereses empresariales? ¿Por qué no se centran sus esfuerzos en modificar los contenidos del proyecto de ordenanza?

Según algunos autores [112], las respuestas a estas preguntas son diversas y ninguna de ellas determinante:

1. Por un lado, se alude a la cultura empresarial y política alemana que permite un tipo de relación Administración/ Industria muy cooperativa en temas medioambientales, que permite la concertación y la participación en la fase de implementación (Aguilar, S.; 1992).

2. Por otro lado, se considera importante la capacidad organizativa de la industria alemana (el ejemplo paradigmático es el

(Govern Kohe), Klaus Toepfer. De ahora en adelante utilizaremos indistintamente Decreto u Ordenanza Toepfer.

[112] Al margen de las referencias bibliográficas que indicamos a continuación, recogemos la opinión expresada en revista económicas europeas y americanas *(Courrier International, Der Spiegel, The Economist, Harvard-L'expansion*, etc...).

sector químico que cuenta con la poderosa asociación sectorial Verband der Chemischen Industrie, VCI) que le permite un fuerte gobierno privado de los intereses. La defensa de sus intereses no se ejerce tanto a través de actividades de *lobbying* como de la organización interna y de la capacidad de adaptar las exigencias normativas a las características industriales. (Grant, W.; Martinelli, A.; Paterson, W.; 1989).

3. Una tercera explicación se halla en el contenido del proyecto de ordenanza [113]. El proyecto prevé eliminar el sistema de consigna, nefasto para los intereses de los distribuidores alemanes (e indirectamente para los exportadores en Alemania), a condición de que los agentes económicos privados se organicen para implantar un sistema de colecta y de recuperación de los embalajes al margen de los sistemas públicos de eliminación.

Consideramos que el tercer punto es muy importante para entender la actitud de los empresarios ante la normativa alemana. Esta normativa fija unos objetivos cuantitativos en la gestión [114], pero permite alcanzarlos con unos medios que se hallan bajo la responsabilidad de los empresarios. De lo que se trata, por lo tanto, es de facilitar una tarea que resulta progresivamente más costosa para la Administración: la gestión (eliminación) de unas cantidades cada vez más elevadas de RSU, provocadas por unas cantidades mayores de residuos de envases y embalajes.

Para este propósito, en un primer momento el Ministerio de Medio Ambiente alemán opta por la vía restrictiva y radical de limitar la profusión incontrolada de envases y embalajes mediante el sistema de consigna con depósito previo. Un año después, sin embargo, considera inevitable e imprescindible la colaboración empresarial y deja que sean los propios empresarios quienes creen los medios necesarios para conseguir los objetivos globales fijados en cuanto al reaprovechamiento de los residuos de envases y embalajes. Estos medios, como veremos más adelante, toman la forma de políticas de valorización integradas en un sistema privado de gestión que constituye la primera experiencia oficial (a diferencia de las experiencias piloto de ERRA) de recogida selectiva. En apariencia,

---

[113] Como destacan Nonon y Clamen (1991) la interpretación de este proyecto de ordenanza –como declaración de objetivos– es ambigua: ¿dicta una voluntad pública o constata que los industriales están dispuestos? Los industriales pueden servirse de los poderes públicos como escudo cuando sus intereses se ven afectados.

[114] En concreto, fija una tasa general de valorización (reaprovechamiento a través de la reutilización o del reciclaje) de los residuos de envases y embalajes en un 60 % de su volumen.

parece que con este sistema privado de gestión los empresarios consiguen el resultado deseado: el establecimiento de una estructura de intermediación de intereses entre la Administración y las empresas en la gestión de los residuos sólidos. Sin embargo, al comparar este sistema con el francés, se evidencia que esta apreciación no es cierta, por lo menos en los términos en que se define en la literatura de ciencia política y sociología el concepto de intermediación de intereses.

Ahora bien, antes de estudiar las consecuencias de este modelo de gestión, de gran trascendencia en el tema que nos ocupa, analicemos brevemente los contenidos del Decreto Toepfer, normativa que constituye la base legal del Duales System Deutschland, GmbH.

5.1.1. Los contenidos del Decreto Toepfer

El desarrollo reglamentario de la Ley federal alemana de 1986 se completa con la aprobación, en 8 de mayo de 1991 (publicado el 12 de junio), del Reglamento que regula cómo eliminar e incluso evitar los residuos originados por los envases [115]. El Reglamento constituye la primera disposición legislativa en Europa que afecta a cualquier tipo de envase y de material de embalaje. Este Reglamento se aprueba en forma de ordenanza. Es un texto muy breve (14 artículos) y conciso.

El texto definitivo del Reglamento tiene como objetivo la eliminación, en la medida de lo posible, de envases, o, en su caso, la elaboración de éstos mediante materiales que no sean agresivos para el medio ambiente y que puedan ser reutilizados o, por lo menos, recuperados y reciclados. En concreto, la ordenanza fija como objetivo conseguir para 1995 una tasa de recuperación de los embalajes del 80 % y una tasa de reciclaje de los materiales recuperados del 90 % (excepto para el plástico y sus compuestos). Esta ordenanza, por lo tanto, sólo contempla el reciclaje como modalidad de valorización de los residuos de envases y embalajes, excluyendo explícitamente la incineración con o sin recuperación energética.

A) *Ambito de aplicación («Obligaciones de recogida y reaprovechamiento») Secciones II y III del Reglamento*

En lo referente al ámbito de aplicación, los preceptos del Reglamento se refieren a los agentes económicos siguientes:

– a los fabricantes de envases o de materias primas para la fabricación de envases;

[115] La ley marco federal prevé establecer sistemas de recuperación para residuos de electrodomésticos y automóviles y otros objetos.

– a quienes comercializan los envases o productos envasados (distribuidores y comerciantes, incluida la venta por correo).

En lo referente a productos (o subproductos) sometidos a esas disposiciones [116], el Reglamento precisa primero lo que se entiende por envase y/o embalaje, haciendo las siguientes distinciones:

A.1. envases para el transporte;
A.2. envases suplementarios;
A.3. envases para la venta (se hace mención especial a los envases para bebidas, detergentes, productos para la limpieza y pinturas).

A.1. *Los envases para el transporte*

De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento, se entiende por envases para el transporte: «Barriles, bidones, cajas, sacos (incluidos los palés), cartones y cestos y otros envoltorios que forman parte del envase de transporte, y que sirven para proteger las mercaderías de los daños producidos durante el trayecto del fabricante al distribuidor o al comercio, o que se utilizan durante el transporte por razones de seguridad.»

Para este tipo de embalajes, el Reglamento establece que, una vez utilizados, deberán ser recogidos al margen de los sistemas públicos de eliminación de los residuos, y posteriormente recuperados. Esta obligación afecta tanto a los productores de estos envases como a quienes los comercialicen o quienes comercialicen los productos envasados. Se concreta esta obligación en la posibilidad de retornar los envases de transporte al respectivo suministrador (que sólo está obligado a aceptar tantos envases y de idénticas características como los que haya entregado). En el supuesto de que la cantidad de envases recogidos por los comercios sea elevada y de que el número de suministradores sea elevado, se aconseja la subcontratación de empresas especializadas. Esta posibilidad está prevista en el artículo 11 del Reglamento. Asimismo, es necesaria una garantía de recuperación de los envases por parte de las empresas subcontratadas (públicas o privadas) a fin de liberar a los sujetos responsables de la recogida. El Reglamento entra en vigor para este tipo de envases el uno de diciembre de 1991.

---

[116] Los preceptos del Reglamento no se aplican, en cambio, a los envases con restos o residuos de:
– substancias o preparados peligrosos para la salud o el medio ambiente según lo que establece la ley relativa a los productos químicos (Chemikaliengesetz) o,
– cualquier otro producto cuya eliminación esté establecida por otras leyes especiales.

A.2. *Los envases suplementarios o adicionales (artículo 5)*
El Reglamento (artículo 3) define los envases suplementarios en los siguientes términos: «Se entiende por envases suplementarios: blíster, plásticos, cartones y otros envoltorios similares, destinados a ser utilizados como envases adicionales sobre el envase de venta, a los efectos de hacer posible la venta en los autoservicios; dificultar los robos; facilitar la publicidad.»

Para este tipo de envases, el Reglamento establece la obligación para el comerciante de retirarlos en el momento de la entrega al consumidor (cliente), si éste lo desea [117]. Como alternativa a esta medida, el Reglamento faculta al comerciante para que disponga, en su establecimiento o instalaciones adyacentes, contenedores (que permitan la separación de materiales), a los efectos de que sea el propio consumidor quien deposite los envases. A este propósito, los comerciantes deben de advertir o anunciar claramente (rótulos, etc...) ese objetivo.

En lo referente a la recogida y la recuperación de estos envases, al igual que en el caso de los envases para el transporte, se disponen dos alternativas:

- la devolución de los envases al suministrador que los ha de reutilizar o bien reciclar, al margen de los sistemas públicos de eliminación;
- la recogida mediante subcontratación a empresas especializadas que garanticen la recuperación.

Para los envases suplementarios, el Reglamento entra en vigor el uno de abril de 1992.

A.3. *Los envases para la venta (artículo 6)*
El Reglamento (artículo 3) define los envases para la venta en los siguientes términos: «Los recipientes, ya sean cerrados o abiertos, y los envoltorios de mercancías, como los vasos de plástico, bolsas, latas, cubos, barriles, botellas (...), que son utilizados por el consumidor final para el transporte del producto o su consumo. Son también envases para la venta las bandejas y cubiertas de un solo uso.»

Los envases que se utilicen indistintamente para el transporte o para la venta, se consideran a efectos del Reglamento como envases para la venta.

En lo referente a la aplicación del Reglamento a este tipo de envases:

---

[117] Si el consumidor quiere llevarse el envase suplementario, éste recibe el mismo tratamiento que un envase de venta.

- obliga a los comerciantes y distribuidores a recoger del consumidor final los envases para la venta utilizados, sea en el mismo punto de venta o en su proximidad [118];

- obliga a los productores y distribuidores a recoger los envases retirados por los comerciantes para reutilizarlos, al margen de los sistemas públicos de eliminación.

Sin embargo, los productores, comerciantes y distribuidores pueden quedar eximidos de estas obligaciones si se adscriben a un sistema privado de recogida periódica de residuos en los domicilios de los consumidores. Esta alternativa que posteriormente se llamará Sistema Dual, permite a los titulares de las obligaciones de este Reglamento librarse de la recogida de los envases en sus propios establecimientos y de su posterior recuperación. No obstante, la posibilidad de acogerse al sistema privado de gestión y de quedar exento de las obligaciones descritas queda supeditada al cumplimiento de los objetivos (tasas y plazos) fijados por el Reglamento.

En lo referente a los envases para bebidas, detergentes, productos de la limpieza y pinturas (artículos 7 y 8) está previsto el establecimiento de unos depósitos (consigna):

- de 0,50 DM (IVA incluido) para cada envase de un solo uso con un contenido superior a 0,2 litros;
- de 1 DM (IVA incluido) para cada envase de un solo uso con un contenido superior a 1,5 litros;
- de 2 DM (IVA incluido) para envases de pinturas a partir de 2 Kg.

Este depósito se cobra en todas las transacciones comerciales, es decir, desde el primer distribuidor hasta el consumidor final, siendo reintegrable en el momento de la devolución del envase. Esta disposición tiene como objetivo, obviamente, elevar las tasas de devolución de los envases de los productos de consumo masivo. Al igual que para el resto de los envases para la venta, este tipo de envases puede acogerse al modelo alternativo de gestión privada. Para este tipo de envases, el Reglamento entra en vigor el uno de enero de 1993.

B) *El Sistema Dual (Secciones III y IV del Reglamento)*

El Decreto Toepfer define el Sistema Dual como un sistema de recogida y recuperación de los residuos de envases, al margen –de

[118] Esta obligación se limita, para los establecimientos de menos de 200 m^2, a los envases que se comercializan.

aquí el adjetivo «dual»– de los sistemas públicos de eliminación de los residuos. La institución del Sistema Dual se explica por el hecho de que el Reglamento concede a los comerciantes, distribuidores y productores la posibilidad de eximirse de las obligaciones de recogida, depósito y recuperación de los envases si se adscriben a un sistema privado de eliminación, al margen del sistema público existente. Por lo tanto, las disposiciones que hasta el momento obligan a la consigna, retorno y recuperación de los envases pasan a ser condicionales, como está previsto en el proyecto de ordenanza (1990) y como queda a partir de 1991 legalmente fijado.

Una primera consecuencia importante de ello es que, a partir de este decreto y con la institución legal del Sistema Dual, el nuevo sistema de gestión de los residuos de envases y embalajes debe ser financiado y organizado exclusivamente por los sectores implicados. En consecuencia, el Sistema Dual comporta la gestión privada de un servicio que hasta este momento era público. Pese a la dualidad (se presupone la existencia en paralelo de un servicio público de recogida de basuras) de este nuevo sistema de gestión, éste debe garantizar la recogida periódica de los envases utilizados en los domicilios de los consumidores o en sus inmediaciones.

Aplicado a la recogida y recuperación de envases para la venta y de envases para las bebidas, detergentes, productos de limpieza y pinturas (apartados C y D), corresponde a la autoridad competente de cada Länder –a petición de los mismos interesados– aprobar a través de un acto público su inclusión en el Sistema Dual. La aprobación depende del cumplimiento efectivo de las cuotas de recogida y recuperación (incluye la clasificación de los materiales recuperados) previstas por el Reglamento. Por lo tanto, el solicitante debe demostrar que en su zona de actuación el promedio anual de envases efectivamente recogidos y clasificados consiguen, como mínimo, los porcentajes indicados en el cuadro de la página siguiente.

Para conseguir estos porcentajes la ordenanza fija los siguientes términos:

- desde el primero de diciembre de 1991, los embalajes de transporte han de ser recuperables;
- desde el primero de abril, los embalajes de acondicionamiento o sobreembalajes *(packs)* (por ejemplo, las cajas de cartón que contienen 6 botellas de cerveza) deben de ser recuperados por el distribuidor;
- desde enero de 1993, los embalajes de venta (inseparables del producto hasta la consumición) deben adoptar el logotipo que indique su reciclabilidad (este logotipo contratado por el DSD cuesta un promedio de 1,68 pesetas por producto envasado).

	Exigencias cuantitativas referentes a la recogida (1)		Exigencias cuantitativas referentes a la clasificación (2)	
	1/1/93	1/7/1995	1/1/93	1/7/95
Vidrio	60 %	80 %	70 %	90 %
Hierro blanco	40 %	80 %	65 %	90 %
Aluminio	30 %	80 %	60 %	90 %
Cartón	30 %	80 %	60 %	90 %
Papel	30 %	80 %	60 %	90 %
Plástico	30 %	80 %	30 %	80 %
Compuestos	20 %	80 %	30 %	80 %

(1) Las siguientes proporciones de embalajes efectivamente recuperados han de ser constatados en % de toneladas de materiales puestos en el mercado.
(2) Los siguientes materiales han de ser seleccionados de manera que los porcentajes ponderados de material de calidad reciclable (respecto de los embalajes recogidos) sean los enunciados.
FUENTE: Elaboración propia.

Además, todos los materiales clasificados conforme al cuadro anterior deben estar sometidos a un proceso de reciclaje [119].

En el supuesto concreto de los envases de cerveza, aguas minerales, vinos no espumosos, zumos y bebidas no alcohólicas con o sin gas, la posibilidad de acogerse al Sistema Dual es únicamente válida mientras el porcentaje de envases de uso múltiple, efectivamente reutilizados en cada zona de actuación, no sea inferior al porcentaje que ya existía en 1991 (antes de implantarse el Sistema Dual), siempre que el porcentaje total de retorno de este tipo de envase no caiga, a nivel estatal, por debajo del 72 %.

C) *Recapitulación*

El Reglamento para evitar los residuos originados por los envases obliga a internalizar los costes medioambientales provocados por los residuos de envases. A este propósito, la normativa alemana exige a los productores, distribuidores y comerciantes que dispongan las medidas necesarias (recepción *in situ*, sistema de consigna, depósitos, etc...) para recoger los envases y posteriormente revalorizarlos (reutilizarlos o reciclarlos). Con el fin de librarse de esta carga (una nueva tarea que normalmente no tiene nada que ver con las actividades propias de los agentes afectados), el comercio y la industria alemanes, acogiéndose a una alternativa prevista por el Reglamento, desarrollan un sistema paralelo (dual) a los sistema públicos de eliminación de los residuos sólidos urbanos.

[119] En lo referente a los restos no reciclables, deben entregarse a los servicios públicos de eliminación de residuos y reciben la consideración de residuos industriales.

Así el Sistema Dual reglamentado por la ordenanza se basa en los siguientes principios:

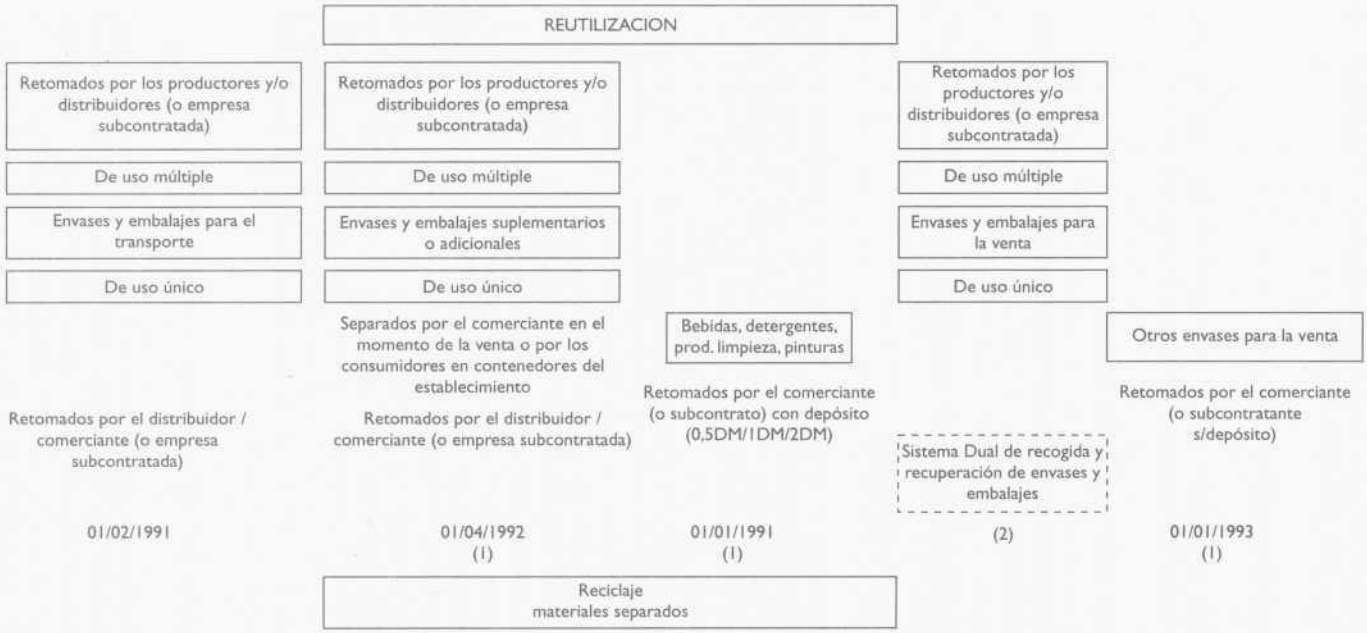
1. los productores y los importadores de los productos son los responsables de la producción de los residuos de envases y embalajes y, como tales, han de garantizar que éstos sean efectivamente recuperados para ser reutilizados o bien reciclados.
2. los distribuidores (como responsables de la distribución de los envases) son los primeros que deben organizarse para hacer efectiva y factible la recuperación y evitar los sistemas de consigna y/o depósitos, tan perjudiciales para estos agentes.
3. la valorización de los residuos de envases y embalajes sólo incluye como modalidades la reutilización y el reciclaje (a diferencia, como veremos más adelante, del sistema francés Eco-Emballages, S. A., que acepta la incineración con recuperación de energía).

Del modelo alemán de gestión de los residuos de envases y embalajes (REE) se desprende una observación relevante: a través del Sistema Dual, sólo los actores privados (productores, distribuidores y consumidores) son los responsables del buen funcionamiento del modelo de gestión. Ahora bien, más allá de esta responsabilidad adquirida por estos agentes económicos, son los distribuidores y los grandes comercios (hipermercados, auto-servicios) los más beneficiados por la posibilidad de acogerse al Sistema Dual.

Así, podemos observar que los distribuidores y los comerciantes son los impulsores (antes incluso de entrar en vigor las disposiciones del Reglamento) y los controladores (vigilantes del buen funcionamiento) del Sistema Dual. En la medida en que, si no se consiguen los objetivos fijados por la ordenanza, volvería a entrar en vigor el sistema de recogida directa, con o sin depósito. Ello obviamente es contrario a sus intereses, ya que el retorno de los envases dificulta los desplazamientos a las grandes superficies y es muy engorroso para el establecimiento disponer de personal y de espacio adecuados para gestionar el retorno de los envases. Tanto es así, que el comercio alemán se ha comprometido a vender sólo los productos que dispongan del distintivo, advirtiendo en algunos casos que los productores que no estén integrados en el Sistema Dual puede ser retirados de las listas de proveedores de las grandes cadenas comerciales [120].

El siguiente esquema muestra el lugar ocupa el Sistema Dual en la normativa alemana sobre la gestión de los residuos de envases y embalajes:

[120] Este es el caso concreto de la cadena de distribución ALDI, una de las primeras en impulsar el Duales System Deutschland, GmbH.



(1) Fecha de entrada en vigor.
(2) Facultativo: posibilidad de librarse de la obligación de recogida y recuperación si es reconocido por los poderes públicos locales. Entra en vigor desde la publicación del decreto.
FUENTE: Adaptación de J. M. Poirson, en «La politique allemande de récupération des déchets d'emballages», *Annales des Mines*. París, 7/8/1992.

En definitiva, el Sistema Dual establecido por el Reglamento se compone de tres elementos básicos:

- garantizar la recogida domiciliaria;
- garantizar la admisión y la recuperación de los materiales por parte de los fabricantes de envases y de materias primas;
- garantizar un sistema de financiación.

A continuación se analizarán estos aspectos, al tratar del funcionamiento del Sistema Dual.

5.1.2. El Duales System Deutschland, GmbH

A) *Descripción del sistema*

Con el fin de poner en marcha lo más pronto posible el Sistema Dual (como alternativa al sistema de consigna), más de 400 empresas industriales y comerciales alemanas estudian en el verano de 1990 constituir una sociedad de responsabilidad limitada (GmbH) de nombre Duales System Deutschland (de ahora en adelante DSD). El objetivo de esta sociedad es el de establecer un sistema de recogida y recuperación de los residuos de envases y embalajes aplicable al conjunto del Estado federal, en los términos previstos por el proyecto de ordenanza. Según un representante del DSD, esta sociedad toma la forma de un consorcio (como «institución paraguas») que agrupa 600 empresas sin ánimo de lucro (con el propósito de sólo cubrir costos). Se constituye el 28 de septiembre de 1990, unos meses antes que se aprobara el Decreto Toepfer. El representante del DSD entrevistado señala que, a diferencia del sistema equivalente francés (Eco-Emballages) que obtiene un contrato oficial (firmado por diferentes ministros) antes de probar su eficacia, en el caso alemán, el DSD se acepta tras presentar resultados positivos a los ministros de Medio Ambiente de los 16 Länder que constituyen la Alemania Federal.

Los objetivos del DSD se definen de la siguiente manera:

a) Subscribir contratos con las empresas de eliminación de residuos. Estas empresas pueden ser privadas o públicas. Deben poner a disposición del usuario (consumidor) los contenedores, garantizar la recogida, recuperación y clasificación de los materiales a valorizar. A este propósito, pueden aprovechar la infraestructura ya existente (contenedores y maquinaria).

b) Asignar los distintivos (el logo Grüne Punkt) a los envases que participen en el sistema. El distintivo tiene las siguientes funciones:

- advertir al consumidor de que deposite el envase una vez utilizado;
- facilitar la clasificación de los envases;
- financiar la sociedad limitada DSD;
- servir de instrumento de marketing verde.

El distintivo Grüne Punkt se puede obtener mediante la subscripción de un contrato de licencia de marca. El canon a pagar depende, en cada caso, de la naturaleza y de la cantidad de envases que se prevé comercializar. Pueden solicitar este contrato los productores de materias primas para la fabricación de envases, los productores de envases, los productores de los bienes envasados, los importadores, distribuidores y comerciantes, es decir, todos los agentes económicos potencialmente implicados en el sistema.

Es destacable que las importaciones reciben el mismo trato que los productores nacionales. Esto implica que, o bien el comerciante (importador) del producto en Alemania, o bien el productor extranjero, deben solicitar el distintivo [121].

Como instrumento de *marketing*, el distintivo tiene el propósito de servir de criterio de eliminación de productos, otorgando ventajas comparativas respecto a los productos que no participan en el Sistema Dual de gestión (que comportan la carga de instalar contenedores en los comercios).

En lo referente a la financiación del DSD, el Decreto Toepfer establece que ésta procede única y exclusivamente de los beneficios obtenidos mediante los contratos de licencia del distintivo. Con los cánones recaptados, el DSD paga los servicios subcontratados. En consecuencia, el DSD no debe tener beneficios sino que actúa como un consorcio intermediario a fin de hacer efectiva la recogida, clasificación y posterior recuperación de los residuos de envases.

---

[121] Así, por ejemplo, el 1/9/92, la Cámara de Comercio e Industria Francesa en Alemania obtiene un contrato oficial con el DSD, GmbH para:
- informar a las empresas francesas sobre el Sistema Dual alemán;
- aconsejar y asistir a las empresas con el fin de obtenr el Grüner Punkt.

En este sentido, los interesados deben de comunicar al DSD la cantidad de envases que prevén exportar así como describir sus características.
La Cámara de Comercio francesa advierte que, si bien no es obligatorio obtener el logo (quedando entonces el producto fuera del Sistema Dual aunque sea exportable si el comprador no se acoge a dicho sistema), éste es esencial desde un punto de vista de *marketing*, ya que este distintivo condiciona en gran manera los pedidos de los distribuidores alemanes.

El Director del DSD, Olaf Oelsen estima los costes de implementar el sistema de la siguiente forma:

- una inversión inicial en infraestructuras que supera los 7.000 millones de DM;
- 275 DM por tonelada recogida;
- más 50 millones de DM anuales en concepto de información y publicidad.

Teniendo en cuenta estos costes, el coste unitario por envase se estima en 0,02 DM (2 Pfenning) de promedio. Este coste (a internalizar) repercute sobre el consumidor a través del incremento del precio de venta que supone adquirir el distintivo. Una particularidad del DSD respecto a la financiación de la recogida y recuperación de los REE (que no existe en el caso francés) es que se discrimina según el material utilizado; como en el caso de los envases fabricados con materiales más difíciles de recuperar, a saber, el plástico [122].

En el momento de publicarse el Reglamento [123], las empresas encargadas de recoger y recuperar los materiales son las siguientes:

- papel y cartón: INTERSEROH, AG;
- celofán y plástico: Verwertungsgesellschaft gebrauchte Kunststoffverpackungen, VGK;
- vidrio: Asociaciones empresariales del sector del vidrio.

Según datos del Director del DSD, este sistema puede generar a corto y medio plazo unos 18.000 puestos de trabajo.

Como se ha dicho, los envases para el transporte y los envases suplementarios no pueden, por su naturaleza, acogerse al Sistema Dual (ver esquema). Por este motivo la sociedad Duales System Deutschland no tiene prevista la integración de estos envases en el sistema privado de gestión. Sin embargo, algunas empresas (RESY, GmbH; INTERSEROH, AG; VFW) presentan proyectos para extender el Sistema Dual a este tipo de envases. En este caso, la presión procede más de los sectores industriales (productores de materias primas, fabricantes de envases y recicladores) que de los sectores comerciales ya que las disposiciones sobre los envases

---

[122] En este sentido la «no discriminación por materiales» que viola el principio «quien contamina paga» es una de las reivindicaciones más importantes de ERRA, que pretende el modelo francés de gestión.

[123] Recordemos que las empresas empiezan a organizarse en el año 1990 con la difusión del proyecto de ordenanza que prevee el Sistema Dual y la derogación de las disposiciones (consigna) de 1988 sobre las botellas de plástico.

para el transporte y suplementarios no esconden el claro objetivo de reducir su volumen en circulación.

También hay que destacar la influencia de ERRA a través de empresas que participan en el DSD: Nestlé, Coca-Cola, Continental Can, Otto Wolf, Solvay. Estas empresas contribuyen a la planificación del DSD aportando 2 pfennig (de promedio) por envase introducido en el mercado. Al mismo tiempo están representadas por una asociación que interviene en el proceso de elaboración del decreto francés y que prepara su intervención en la elaboración de la directiva europea.

B) *Primeras evaluaciones del sistema*

Según los datos facilitados por el mismo consorcio (Duales System Deutschland GmbH) en el *3rd. European Congress Packaging & Environment* (Bruselas 21-22/11/1994). En lo referente a la financiación, los representantes de DSD aseguran que todos los costos del nuevo modelo de gestión –derivado de la Ordenanza Toepfer– son internalizados (es decir, absorbidos por el precio del producto).

Desde 1993, el volumen de REE recogidos y recuperados (recordemos que la ordenanza fija para 1995 una tasa de recogida del 80 %) se incrementa. Por lo tanto, también aumenta el coste total del sistema, pese a que el coste medio decrece debido al esfuerzo de reducir los costes estructurales:

1993: 3 billones de DM
1994: 3,9 billones de DM
1995: 4,9 billones de DM

En cuanto a la estructura de la financiación, a partir de septiembre de 1994 se quiere ajustar algo más el procedimiento de internalización (coste de la licencia) de costos. Así, desde este momento, el precio del Grüne Punkt se basa no sólo en el tipo de material del envase sino también en su peso (es notable la incidencia de esta medida, aparentemente insignificante, en los intereses de los productores de materias primas). La estructura de la licencia se vuelve a revisar al mes siguiente: a la cuota atribuible al peso del envase se añade la cuota correspondiente al volumen del envase. Esta medida se justifica como compensación a los costos medioambientales relacionados con el transporte de los productos (envases) y de los residuos (de envases). Intenta internalizar indirectamente otra externalidad medioambiental: los costos en términos ecológicos del transporte de los envases y sus residuos. Respecto a las cuotas atribuibles al peso del envase, éstas varían en el tiempo

con tendencia a discriminar positivamente al papel y al vidrio. En consecuencia, la evolución que sigue la estructura de financiación del DSD refuerza el principio del «contaminador-pagador» (según el representante del DSD, esta evolución es el resultado de la «revolución Toepfer»). Según sus representantes, el DSD afecta a 81 millones de consumidores, representando para éstos un coste de 48DM *per capita* y año. Ello, contradiciendo la opinión de los grupos ecologistas, que consideran que el coste per cápita y año se eleva a 128 DM.

En relación a las autoevaluaciones, los resultados derivados del esfuerzo medioambiental realizado por lo agentes económicos involucrados en el sistema se muestran en el estudio encargado por el DSD a dos universidades alemanas (Logistics Departament of the University of Dortmund/Institut für Empirische Psychologie, Cologne). El estudio consiste en una encuesta sobre las medidas de optimización medioambiental (disminución del peso del envase, substitución de materiales, envases retornables ...) que hayan podido emprender los agentes económicos titulares de al menos una licencia para usar el Grüne Punkt. La encuesta se realiza en otoño de 1992 a todas las empresas que tienen licencia [124] (8.689) [125] de las cuales contestan 1.062 (699 productores y 357 distribuidores), es decir el 12 % del universo de población. Según los autores, dado el volumen de ventas de alguna de las empresas representada, la muestra es representativa de los 120 billones de envases anuales introducidos en el mercado alemán.

Los resultados más significativos de la encuesta son los siguientes:

- dos de cada tres envases comercializados en Alemania llevan el distintivo (Grüne Punkt);

- cuatro de cada cinco empresas confiesan haber empezado a aplicar alguna medida para optimizar la utilización de sus envases desde el punto de vista medioambiental;

- en el sector de las bebidas, el porcentaje de envases retornables pasa de 72,6 % en el año 1991 al 74,6 % en 1992;

- el 15 % de las empresas consideran que el envase estandarizado retornable puede convertirse en una nueva tendencia dominante;

---

[124] Esto no quiere decir que todos los productos que se comercialicen tengan licencia para usar el distintivo.

[125] Recordemos que, al constituirse el DSD en septiembre de 1990, sólo estaban inscritas 600 empresas.

- el 12 % de las empresas espera incrementar la cantidad de envases retornables (se trata de empresas con un volumen de venta de envases muy elevada);

- el 7 % de las empresas considera factible el sistema de retorno gestionado por empresas individuales;

- el 60 % de las empresas afirma que la fracción correspondiente a materiales recuperados en la fabricación de los envases se mantiene igual entre 1990 y 1992; el 21 % dice que se incrementa hasta un 50 %, y el 4 %, por encima del 50 %;

- en el período 1990-1992, el uso de plástico para fabricar envases pasa del 40 % al 27 % (con una clara disminución del PVC); los compuestos también disminuyen mientras que los materiales tradicionales (papel y vidrio) aumentan significativamente;

- el 12 % de las empresas esperan reducir la proporción de compuestos utilizados entre los materiales para fabricar los envases;

- tres de cada cuatro empresas dicen no utilizar el *blister* (combinación de plástico y otros materiales) y el 99 % aseguran que se producirá una disminución en la venta de estos envases;

- el 84 % de los productores aseguran haber ejercido algún tipo de influencia en el diseño de sus envases (el mismo porcentaje muestran los distribuidores);

- el 14 % del total de empresas aseguran no estar informadas sobre el tema.

En cuanto a los motivos de la concienciación medioambiental sobre residuos sólidos urbanos, los principales por orden de importancia son los siguientes:

– imperativo legal (Ordenanza Toepfer): 55 %
– mejora medioambiental: 49 %
– requerimientos impuestos por los distribuidores: 42 %
– demanda de los consumidores: 20 %

Según los autores del estudio, los resultados muestran el éxito conseguido por el DSD en alcanzar los ambiciosos objetivos del Reglamento. Señalan la discriminación negativa de algunos materiales considerados poco ecológicos (plástico y compuestos) y la tendencia a estandarizar los materiales para facilitar el reciclaje.

Pese a estos buenos resultados, poco tiempo después de entrar en funcionamiento, el DSD recibe críticas de los sectores ecologistas. Estos grupos defienden el sistema de consigna y acusan al DSD de servir a los intereses de las grandes empresas distribuidoras. A estas críticas se añaden las de la Oficina Federal del Cartels que acusa al DSD de querer implantar un monopolio del reciclaje por parte de empresas financiadas por el DSD, en detrimento de las PYMES existentes en el sector de reciclaje. Interseroh, A.G. agrupa las grandes empresas del reciclaje (RWE, Waste Management, Otto). Entre ellas existe alguna compañía importante de distribución eléctrica.

Más preocupantes son las declaraciones del Dr. Wassermann (profesor de Toxicología de la Universidad de Kiel): «La otra cuestión es que el gobierno alemán apoya la industria de la incineración (hay que señalar que ésta no está admitida en la ordenanza como modalidad de valorización), a *los negociantes de la basura,* como los llamo yo, con leyes como la ley Grüne Punkt. El público ha sido educado para recoger y separar todos los plásticos porque el gobierno prometió que se reciclarían completamente. Sin embargo, el material (reciclado) con el Grüne Punkt es exportado a Tailandia, China y otros lugares; y encontramos que gran parte del plástico recogido se lleva a incineradoras. Esto es lo peor que puede hacer el gobierno para perder la confianza de la gente y destrozar su credibilidad» [126]. En este sentido, el DSD es denunciado en diversas ocasiones ante la Comisión Europea por *dumping,* debido a las cantidades de residuos de envases que envía a la industria recicladora de otros países.

5.1.3. Recapitulación sobre el modelo alemán de gestión de los residuos

El Reglamento para evitar los residuos originados por los envases desarrollado a partir del Decreto Toepfer de junio de 1991, es calificado de revolucionario, desde el punto de vista medioambiental, tanto desde los sectores empresariales como desde el ámbito de la Administración. Este calificativo responde a que, por primera vez en la Europa comunitaria, unas disposiciones de gran alcance social obligan a internalizar unos costos medioambientales. En efecto, hasta entonces, los residuos de envases (como todo tipo de residuo) se consideraba como una externalidad que ha de asumir la Administración a través de los servicios municipales de recogida y eliminación de los RSU. Ante el incremento de los

[126] Un fenómeno parecido ocurre en el caso de la experiencia piloto de recogida selectiva en Barcelona, Brossa Neta, impulsada por ERRA y el Ayuntamiento de Barcelona.

costos de gestionar los RSU, tanto políticos como económicos, Alemania promulga un Reglamento con el propósito de desviar del flujo de residuos sólidos urbanos (a eliminar) la fracción que corresponde a los residuos de envases y embalajes, obligando a sus responsables (desde el productor de materias primas hasta el consumidor que paga el Grüne Punkt) a hacerse cargo de ello.

La habilidad de la legislación alemana para evitar conflictos con las instituciones comunitarias (recordemos el escenario anterior: Las botellas de la discordia: un iceberg que viene del norte), consiste en que, sin obligar directamente a los exportadores comunitarios (como sucede en el caso de Dinamarca), el Reglamento alemán traslada a la iniciativa privada la responsabilidad (y el interés) de incluir el máximo de productos (nacionales o extranjeros) en el Sistema Dual. Así, la posición oficial alemana sobre la gestión de los REE es difícilmente atacable desde el derecho comunitario, en especial si tenemos en cuenta la predisposición de las instituciones comunitarias respecto a la temática medioambiental.

Podemos observar, no obstante, que los efectos sobre la libre circulación de mercaderías son similares a los de un planteamiento regulador público. Si bien el Sistema Dual evita un sistema de gestión basado en la consigna (retorno de los envases con depósito previo), tan negativo para los intereses empresariales, no puede afirmarse que haya sido una solución totalmente favorable a los industriales (productores y envasadores). En efecto, la implantación del DSD lleva a discriminar algunos materiales y a reducir el peso de los envases, lo cual perjudica a los productores de materias primas. Tampoco se puede hablar de intermediación de intereses en los términos ya definidos, puesto que la Administración traslada la responsabilidad de asumir las tasas de recogida y recuperación –por lo tanto indirectamente de eliminación– a los empresarios [127].

En definitiva, el sector más beneficiado por la implantación de DSD es el de la distribución, como afirma Klaus-Peter Beuth, responsable de comunicación de Interseroh, A.G. (monopolio del reciclaje del papel y cartón en Alemania): «Pero los industriales alemanes y extranjeros deben de seguir (por esta vía), de buena o mala gana, ya que la distribución es aquí (Alemania) particularmente poderosa.» Esta observación indica que, si bien la normativa alemana no es influida tan intensamente como en el caso francés, por los empresarios en general, sí lo es por el sector de la distribución (sector en expansión que rechaza el sistema de consigna que compromete esta expansión) y por los consumidores fuertemente

[127] En la elaboración del decreto francés sobre la gestión de los residuos de envases, los empresarios son muy beligerantes respecto a esta cuestión.

concienciados sobre los perjuicios medioambientales de un consumo irresponsable. Esta estructura de intermediación puede provocar una *espiral recuperacionista* nefasta para los intereses de los industriales (productores y envasadores) en la medida en que la transmisión de legitimidad se establece entre los consumidores y los distribuidores, quedando el margen los productores [128]. Los *guardianes* del buen funcionamiento del sistema son, en consecuencia, los consumidores y los distribuidores.

En el próximo apartado se muestra cómo se intenta evitar este peligro, reestructurando la intermediación de intereses. En el modelo francés dicha transmisión de legitimidad se establece entre la Administración (los Ayuntamientos continúan siendo los responsables de eliminar los RSU) y la industria (que aporta únicamente los recursos financieros y tecnológicos). Este propósito se consigue, en buena parte, gracias a la acción decisiva del *lobby* ERRA que intenta sentar un precedente de cara a la elaboración de la futura directiva comunitaria sobre la materia.

En el modelo francés de gestión, el rol de *guardián* se traslada a la Administración (que desea obtener los recursos necesarios para eliminar los RSU según la nueva modalidad de recogida selectiva) pero está condicionado a la voluntad de los empresarios que ya no se ven tan presionados por los distribuidores. La soberanía de los consumidores, en cualquier caso, queda muy limitada.

5.2. El modelo francés de gestión de los residuos de envases y embalajes

A diferencia del caso alemán, en Francia la actividad de *lobbying* será muy intensa y, por suerte, bien documentada. De ahí la siguiente pregunta: ¿a través de qué procedimientos y con qué resultados, los empresarios afectados por el nuevo modelo de gestión alemán y alertados por sus posibles consecuencias a nivel comunitario, actúan en el proceso decisional francés a fin de lograr el modelo alternativo de tratamiento de los REE más favorable a sus intereses?

A este propósito es preciso:

1. Delimitar los intereses puestos en juego por los principales actores en torno a los cuales se desarrolla el proceso decisio-

[128] Esta *espiral recuperacionista* lleva al gobierno a plantearse la inclusión de la incineración como modalidad de valorización de los materiales y a modificar los objetivos cuantitativos (tasas y plazos) referidos al reciclaje.

nal oficial. Ello permite conocer los condicionamientos principales a nivel ecológico, económico y político-institucional.

2. Identificar los actores que, como *decision-makers,* participan en el proceso de decisión y se convierten en sus referentes autolegitimadores además de representantes de unos intereses específicos.

3. Reconstruir, en términos básicos, el ciclo operativo de las medidas políticas diseñadas para conocer bajo qué condiciones institucionales actuan los empresarios.

4. Finalmente, aislamos del marco operativo institucional ya estudiado (análisis del ciclo operativo) las acciones empresariales a fin de analizar si éstas responden a la lógica interna y son en cierta medida autónomas respecto a este marco institucional específico.

En consecuencia, con la ayuda de los conceptos aportados por los *policy-making studies,* es posible delimitar la naturaleza de la *policy arena* creada en torno al problema de la gestión de los residuos de envases y embalajes en Francia para entender las estrategias que desarrollan los empresarios. El carácter transversal del impacto sectorial de las políticas que se derivan de la gestión del problema configura una red temática *(issue network)* sobre este problema. Ello induce a la construcción de *policy networks* por parte de los actores. En el caso de los empresarios, éstos construyen alianzas intersectoriales e interterritoriales con el propósito de establecer una estructura de intermediación de intereses que pueda trascender al ámbito estatal.

5.2.1. La elaboración del Decreto Lalonde

Simbólicamente, el inicio oficial del proceso decisional se sitúa el 19 de noviembre de 1990 [129]; día en que el ministro francés de Medio Ambiente, B. Lalonde, en respuesta a una interpelación en la Asamblea General, expresa la voluntad de abordar el proceso de legislación en materia de residuos domésticos.

Más allá de esta apertura simbólica y oficial, el Parlamento no juega ningún papel decisivo y efectivo en la elaboración de políticas *(policy-making).* Este hecho ayuda a comprender los principios de acción del Ministerio de Medio Ambiente francés a lo largo del

[129] El inicio de este proceso legislativo se produce poco después de presentarse el proyecto de ordenanza alemán.

proceso de decisión. Ayuda a conocer también el escenario institucional en el que actúan los empresarios. Estos principios son:

1. En primer lugar, B. Lalonde afirma que a partir de noviembre de 1990 ninguna medida sobre la política de valorización de los residuos de envases y embalajes será adoptada sin negociarla con los industriales afectados. En consecuencia, manifiesta públicamente un primer principio que orienta todo el proceso de decisión: el principio de la concertación.

2. En segundo lugar, el ministro afirma que las nuevas medidas sobre valorización de envases y embalajes se toman en el marco del artículo 6 de la ley del 15 de julio de 1975 sobre residuos [130]. Esta ley exige a los productores y a los distribuidores de un producto que asuman la eliminación de los productos que éste genera y regula que las medidas al respecto se adapten a las de otros países de la CE y a las que impulse la Comisión Europea.

3. En tercer lugar, para marcar las diferencias respecto a la modelo alemán, Lalonde anuncia que el objetivo prioritario de las medidas propuestas es la reducción cuantitativa de los residuos provocados por los embalajes, sea cual sea el material de los mismos. Estipula que los Ayuntamientos son los responsables de controlar y asegurar la eliminación efectiva de estos residuos [131].

4. En cuarto y último lugar, y a diferencia también del modelo alemán, Lalonde afirma que no habrá discriminación entre los materiales (el plástico, por ejemplo, como material peor considerado por la opinión pública). Por lo tanto, no se intervendrá públicamente en el libre funcionamiento del mercado.

A) *El inicio del proceso decisional: el Informe Riboud y su influencia en la definición de los contenidos del decreto*

A fin de comprender los efectos derivados de los principios anunciados por el ministro francés, es conveniente analizar brevemente el informe elaborado por un grupo de trabajo formado por los industriales de diferentes sectores, dirigido por el director general del grupo empresarial BSN (agroalimentario y productor de envases de vidrio), Antoine Riboud [132].

---

[130] En el caso alemán, la ley marco de referencia data de 1986 y es mucho más restrictiva que la francesa.

[131] En consecuencia, desde un primer momento la Administración rechaza un Sistema Dual como el alemán.

[132] No es casual que el director general de BSN, A. Riboud, tome la iniciativa de organizar a los industriales para gestionar la política de embalajes en Francia.

El Informe Riboud se presenta en el Ministerio de Medio Ambiente el 18 de julio de 1991 (ver cronología) y abre sin duda una etapa fundamental en el proceso de decisión. A través de este informe se puede reconstruir los principales elementos de la elaboración de esta política o *policy-making:* los actores, los objetivos y las opciones.

El Informe Riboud se elabora a iniciativa de los empresarios, y condicionado a las hipótesis propuestas por el ministro Lalonde, que se resumen a continuación:

1. Hay demasiados residuos en las basuras de los franceses [133].

El grupo BSN, y con su director general como representante, se convierte en un agente movilizador y en un actor político. Las ventajas comparativas de este grupo (envases de vidrio fácilmente reciclables) pero a la vez la afectación potencial de sus intereses tan importante (el agroalimentario) llevan a internalizar el problema de la valorización de los residuos de envases y embalajes:

CUADRO A
Consumo y reciclaje en Francia, 1990

Material	Consumo (toneladas/año)	Tasa de reciclaje	Productores	Transformadores
Vidrio.....	2.200.000	34%	BSN, Saint Gobain, Perrier	BSN, Saint Gobain, Perrier
Hierro blanco ..	22.000	25%	Sollac	Sofreb, Continental Can,
PVC (polivinilos)	200.000	2,5-3%	Atochen, Solvay, Huls	Evian, Vittel, Hepar, Guillin
Aluminio.....	400	NS	Pechiney	–
PET ..... (polietilenos) ...	30.000	NS	ICI, Hoechst, Eastman, Kodak	CMB plastiques, Marius Millet
Cartón.....	100.000	NS	Tetrapak, PKL, Helopak	Grupos Lecheros, Productores de vinos y frutas

NS = No significativo.
FUENTE: Revista «Nouvelle Usine», núm. 2266, mayo de 1990.

CUADRO B
Afectación de los intereses sectoriales

	Porcentaje de los diferentes materiales de embalaje utilizados en la industria En 1990					Compras de embalajes (Billones de francos)
	Madera	Metal	Papel/Cartón	Plástico	Vidrio	
Alimento líquido	13	6	12	30	80	35
Alimento no líquido..	35	72	40	35	10	26
Sanidad/belleza.....	3	9	12	12	10	9
Otras industrias.....	49	13	36	23	0	22
TOTAL	100	100	100	100	100	92

FUENTE: FEC y otras asociaciones empresariales franceses.

[133] Algunas cifras sobre los residuos en Francia son:
– En el año 1991 la producción general de residuos es aproximadamente de 600 millones de toneladas.

2. Hay demasiados residuos sin valorizar; es decir, vertidos sin tratar o incinerar, sin recuperar la energía. La opinión pública está cada vez más sensibilizada [134].

3. Es urgente una solución francesa para la reducción de las basuras en un país que se puede considerar como uno de los primeros productores y consumidores de envases no recuperables.

4. El nuevo sistema estatal de valorización de los REE (en aplicación de la ley de 1975) ha de ser compatible con los intereses económicos nacionales y con los compromisos comunitarios [135].

Si examinamos los objetivos de los industriales a través del Informe Riboud, se aprecia de qué manera éstos influyen sustancialmente en todo el proceso de decisión.

En el Informe Riboud, los industriales afirman:

1. que aceptan asumir responsabilidades en la formulación de soluciones al problema planteado por la reducción y eliminación de residuos;

2. que rechazan una solución como la alemana, por cuanto consideran que la recogida y recuperación de residuos debe continuar siendo responsabilidad de la Administración local. En contrapartida, los productores de las materias con las cuales se elaboran y producen los embalajes aceptan recuperar los materiales recogidos y clasificados por la colectividades locales, a fin de valorizarlos;

3. que la valorización de los envases recuperados (a diferencia del modelo alemán) debe incluir la incineración con recuperación de energía;

– De entre los 600 millones de toneladas, 25 millones corrresponden a basuras domésticas: 8350 Kg/año/persona).
– Un 35 a 40 % del peso de las basuras domésticas corresponde a los embalajes. El peso de los embalajes pasa de 36 Kg/año/persona en 1960 a 120 Kg/año/persona en 1990.
Además, Francia es el único país, entre los siete países más industrializados, donde se tiende a aumentar más rápidamente el volumen de residuos municipales en proporción superior al producto interior bruto o el consumo final.

[134] En 1988 más del 98 % de la población francesa se beneficia del servicio de recogida de basuras y cerca de 16.000 municipios (que representan 40 millones de habitantes) inician operaciones de recogida selectiva con una cobertura de servicios del 98 %.
En lo referente a los sistemas de eliminación:
– 52 % del volumen de las basuras se trata en instalaciones industriales.
– 39 % del volumen recogido en vertederos municipales.

[135] Esta defensa de los intereses nacionales es claramente instrumentalizada por poderosos grupos industriales que evidentemente tienen intereses que trascienden las fronteras nacionales.

4. que estos objetivos deben ser asumidos sin la introducción de tasa alguna que pueda modificar las condiciones actuales de equilibrio del mercado [136]. Por el contrario, afirma el firmante del informe, A. Riboud, deben favorecer las exportaciones francesas (gravemente afectadas por la normativa alemana) y asegurar la libertad de los intercambios comerciales intra-comunitarios, a diferencia de lo que propugna el modelo alemán [137];

5. que, a tal propósito, los industriales proponen crear un fondo y una asociación profesional entre los productores de los materiales de embalaje, los transformadores y los acondicionadores (encargados todos ellos de la recuperación de los residuos recogidos por los Ayuntamientos), como el DSD, GmbH;

6. que este fondo se alimenta de la contribución aportada por todos los industriales que introduzcan en el mercado los materiales recuperados;

7. que este fondo es utilizado para financiar a las colectividades locales el sobrecosto de la recogida selectiva de los residuos (a un precio equiparable al de la incineración con recuperación de energía);

8. que los industriales que contribuyan tienen el derecho de colocar un distintivo (logotipo verde); los que rechacen la contribución deben asegurar en cualquier caso la recuperación y la valorización de los embalajes colocados en el mercado.

La respuesta del ministro Lalonde al Informe Riboud es plenamente favorable, aceptando prácticamente todas las sugerencias de los industriales. A partir de este momento, las opciones propuestas por los grandes grupos industriales constituyen los contenidos esenciales de las propuestas públicas futuras.

---

[136] Respecto a los productores de materias primas en Francia, las siguientes distinciones revelan los intereses en juego y la estructura del mercado:
– de cada 12 embalajes, 4 son de papel cartón, 3 de plástico, 2 de vidrio, 2 de metal y 1 de madera.
– respecto al reparto (% sobre el total) de la cifra de ventas de los materiales de embalaje en Francia:
- 34 % para el papel y el cartón.
- 25 % para los plásticos.
- 18 % para el vidrio.
- 15 % para los metales (aluminio y acero)
- 7 % para la madera.

[137] En Francia, el importe facturado por el sector de los embalajes pasa de los 69 billones de francos (aprox. 1.426 billones de pesetas) en 1985 a los 92 billones (aprox. 2.116 billones de pesetas) en 1990. Entre los industriales del embalaje en Francia, Pechiney es el número uno a nivel mundial en cifra de ventas y CMB *Packaging* el número 3. Es importante, no obstante, señalar las interrelaciones entre estos sectores/subsectores: el grupo BSN es a la vez el primer grupo agroalimentario francés y el primer productor europeo de botellas de vidrio.

En síntesis, el procedimiento de concertación establecido por el Ministerio en base a las condiciones que orientan el Informe Riboud se basa en una clara relación de intercambio:

> «los poderes públicos franceses renuncian a penalizar a los productores de embalajes (principalmente los industriales del plástico) a fin de obtener su colaboración y poder adoptar con la mayor rapidez posible una solución válida a nivel estatal y comunitario; evitando, en consecuencia, la referencia exclusiva al modelo alemán en las negociaciones para la nueva directriz comunitaria».

De esta forma, y con el acuerdo tácito del Ministerio de Industria, el Ministerio de Medio Ambiente ejerce las funciones de un ministerio de tutela de las empresas francesas y europeas que producen y consumen embalajes. En esta primera etapa del *policy-making*, las autoridades públicas francesas, al aceptar los contenidos del informe empresarial, dan un primer paso para establecer una estructura de intermediación de intereses (en los términos ya definidos).

En este sentido, es lógico preguntarse cómo un ministro de Medio Ambiente, a la vez que ecologista [138], decide no sancionar a los productores y consumidores de embalajes, desde el inicio del proceso decisional. La respuesta es, sin embargo, muy banal: Brice Lalonde sabe que no se habría llegado a ningún punto de entendimiento sin el acuerdo de los industriales y especialmente de los productores de plástico (sensibilizados por el precedente alemán y mucho mejor organizados que en Alemania).

Los actores que han intervienen decisivamente en este proceso son tres:

- los poderes públicos a nivel estatal, casi exclusivamente el Ministerio de Medio Ambiente (visiblemente [139]);
- los industriales representados por el ERRA [140] y coordinados en grupos de trabajo por el Sr. Riboud;
- las administraciones locales, responsables de la eliminación de los residuos y representadas por la asociación AMF (Association des Maires de France).

---

[138] El ministro Brice Lalonde es, a la vez, el presidente del partido verde Génération Ecologie.

[139] Se debería tener en cuenta, evidentemente, la influencia del Ministerio de Industria ejercida a través de organismos compartidos (ANRED, DRIRE, ...) que presiona directamente al ministro de Medio Ambiente.

[140] Es significativo el papel de ERRA en el modelo de gestión francés.

Finalmente, para completar el cuadro de los actores y sus propuestas, es significativo el comunicado oficial de la AMF (Association des Maires de France) en el Informe Riboud en el que se declara contraria (al igual que los industriales) a la instauración de un doble circuito basado en la recuperación de un tipo de embalaje por parte de los industriales y de otro tipo por parte de las colectividades locales. La única condición imperativa que la AMF pone al funcionamiento del nuevo dispositivo de recogida selectiva es que su coste no sea igual al de la incineración neta, sino inferior [141].

En consecuencia, como hemos podido ver a través del estudio de los objetivos de los actores decisionales, con el Informe Riboud el Estado francés dispone en julio de 1991 de un modelo nacional [142] de valoración de los embalajes, para presentarlo a sus socios comunitarios como alternativa al modelo alemán.

B) *La segunda fase del proceso decisional: el Informe Beffa y la propuesta empresarial de un sistema privado de valorización de los residuos de envases y embalajes*

Simbólicamente, el inicio de una nueva etapa en el *policy-making process* puede establecerse el 3 de septiembre de 1991 [143]. Se celebra aquel día una reunión convocada por Lalonde con los presidentes de los grandes grupos industriales franceses, la ERRA y la AMF. Esta reunión tiene como propósito examinar el Informe Riboud y el primer proyecto de decreto de aplicación de la ley de 1975 para formalizar un nuevo sistema de gestión de los residuos derivados de los envases y embalajes domésticos. En esta reunión se ponen de manifiesto los siguientes elementos:

- los primeros objetivos, en cuanto a los niveles a conseguir en el sistema de valorización: Lalonde propone un 75 % para el año 2003 (ante un 90 % en el año 1995 en Alemania);
- la necesidad de definir y cuantificar los costos y la forma de financiar el nuevo sistema de valorización;
- la necesidad de fijar las condiciones de valorización de las materias a reciclar y especialmente de las que implican mayores problemas técnicos (PET, PVC);

Al final de esta reunión, el ministro de Medio Ambiente confía a Jean-Louis Beffa, director general (PDG) de Saint Gobain (sector químico y afines) la tarea de elaborar un nuevo informe que

---

[141] Hace referencia a la directriz comunitaria relativa a las emanaciones tóxicas de las plantas incineradoras que obliga a reconvertir muchas de estas instalaciones.

[142] De acuerdo con los términos usados en los textos oficiales.

[143] Cabe señalar que se presenta tan sólo tres meses después que se aprobara la Ordenanza Toepfer.

concrete la aplicación de los principios y objetivos presentados en el anterior Informe. Por segunda vez el «ministro juega un papel de "incitador" y de representante de los grandes grupos industriales». Se encarga, como tal, de la definición de las opciones posibles para resolver los problemas.

El Informe Beffa y la propuesta del sistema francés de valorización de residuos de envases: Eco-emballages, S. A.

Este nuevo informe es el resultado de una segunda etapa en el proceso decisional. El Informe Beffa se presenta el 30 de octubre de 1991 en el Ministerio de Medio Ambiente. Se compone de cuatro partes elaboradas por cuatro grupos de trabajo constituidos por los representantes de los poderes públicos (especialmente el Ministerio de Medio Ambiente y la ANRED –ex agencia nacional para la recuperación y la eliminación de los residuos–), las administraciones locales y los industriales –que representan la mayoría absoluta en cada grupo de trabajo. El cuadro siguiente muestra el composición de estos cuatro grupos de trabajo:

MARCAJE	FINANCIACION
BSN	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE
AISD	ANRED
COCA-COLA	ATOCHEM
CONTINENTAL CAN FRANCE	BSN
FRANÇAISE DE BRASSERIE	COMPAGNIE GENERALE DES EAUX
GECOM	GECOM
LEVER	ONYX
L'OREAL	L'OREAL
NESTLé	PECHINEY
PECHINEY	PERNOD / RICARD
PERNOD / RICARD	PROCTER & GAMBLE
PROCTER & GAMBLE	SAINT GOBAIN
PROGRES & ENVIRONNEMENT	SITA
TETRA PAK	SOPAD / NESTLé

VALORIZACION	RECOGIDA Y SELECCION
ATOCHEM	SITA
ANRE	ANRED
BSN	AS.INGENIEURS VILLES FRANCE
COCA-COLA	AS.DES MAIRES DE FRANCE
CGEA	CGEA
CHAMBRE SYNDICALE DES EAUX	COCA-COLA
MINERALES	ERRA
LEVER	GECOM
SAINT GOBAIN	PECHINEU RHENALU
SOCAR	PROCTER & GAMBLE
SOLLAC	ONYX
SOLVAY & CIE	SAINT GOBAIN
SOULIER ONYX	SOLLAC
TETRA PAK	SOULIER
USINOR SACILOR	TETRA PAK
YOPLAIT / SODIAAL	VITTEL

FUENTE: Elaboración propia.

Una primera observación a hacer sobre la composición de estos grupos de trabajo es el importante número de miembros de ERRA representados, lo cual advierte sobre la falacia de la defensa de los intereses «nacionales», reivindicada por el ministro francés de Medio Ambiente en los principios que orientan el Informe Riboud.

Respecto a los contenidos del Informe Beffa, la primera parte se dedica a los medios técnicos necesarios para el desarrollo de la recogida selectiva. La segunda parte se refiere al desarrollo de las líneas de reciclaje, estructuradas anteriormente a través de los contratos que se establecen entre las administraciones locales y las empresas de reciclaje. La tercera parte aborda las cuestiones de etiquetaje y de comunicación con la opinión pública. Finalmente, en la cuarta parte se presentan los elementos organizativos y financieros del nuevo sistema privado de gestión (en este caso no incluye el de eliminación, ya que sólo comporta la financiación del servicio de recogida y la posterior recuperación) llamado Eco-emballages, S. A.

En definitiva, este informe propone, de la misma forma que en el decreto Toepfer, un sistema de valorización de los residuos de envases y embalajes basado en dos dispositivos integrados: un dispositivo público de reglamentación y control y un dispositivo privado de gestión con plenas funciones públicas.

En lo referente al sistema público de gestión (de eliminación), el Informe sugiere lo siguiente:

a) la obligación para los condicionadores, envasadores e importadores de recuperar los residuos de los embalajes que coloquen en el mercado, o bien, delegar esta tarea a una entidad contratada (concesión oficial) por el Estado, llamada Eco-emballages, S. A.;

b) la obligación de marcaje de todos los embalajes colocados en el mercado para permitir a los consumidores y al servicio contra el fraude controlar el funcionamiento del sistema privado de financiación;

c) la fijación de unos términos de entrada en vigor del nuevo sistema que deje a los empresarios un margen de 12 meses para adaptarse a la normativa que se deriva del futuro decreto.

En cuanto al dispositivo privado, Eco-emballages, S. A., el Informe establece:

a) la previsión de crear, antes de primeros de enero de 1992, una sociedad anónima que asuma, mediante una concesión oficial, los compromisos de la valorización global y por materiales, de los embalajes;

b) dicha sociedad debe agrupar los cuatro sectores económicos implicados (fabricantes de materias primas, fabricantes de envases y embalajes, consumidores de envases y embalajes y distribuidores);

c) para conseguir los niveles de valorización fijados legalmente, la sociedad anónima Eco-emballages, S. A., se financia a través de las contribuciones aportadas por los sectores económicos implicados, independientemente del material de que se trate (0,24 pesetas [144] el primer año y hasta 0,72 pesetas el tercer año). Esta contribución da derecho a una etiqueta que los dispensa de recuperar personalmente los envases usados;

d) Eco-emballages, S. A., distribuye y asigna este fondo recaudado a cada material (vidrio, papel-cartón, plástico, acero, aluminio, compuestos) según su procedencia (aunque la aportación por material sea idéntica), creándose así seis departamentos correspondientes a cada material;

e) estos fondos diferenciales servirán para financiar la clasificación y la recogida –material por material– por los servicios municipales, la compra –a un precio fijado de antemano y diferente según los materiales [145]– de los materiales recuperados por los servicios públicos.

En definitiva, la importancia de los contenidos de este segundo Informe para el proceso decisional reside en la operatividad casi inmediata del sistema privado y en las características (que reflejan la especificidad de unos intereses sectoriales) de los principios que a continuación enumeramos:

1. la sociedad Eco-emballages, S. A., debe afrontar económicamente, por primera vez, el problema de la valorización de los residuos de embalajes (principalmente los compuestos y los plásticos), ya que éstos no se separan hasta este momento del circuito de las basuras domésticas [146];

2. Eco-emballages, S. A., debe dedicar atención especial a las líneas de recuperación y de reciclaje de dichos materiales;

3. las tres vías de valoración (reciclaje, reutilización e incineración con recuperación de energía) son aceptadas;

---

[144] Según el valor medio de 1996 del franco en pesetas.

[145] A diferencia del modelo alemán se establece un precio positivo –y no nulo– para los materiales recuperados y disponibles para las líneas de reciclaje. Este precio se fija en coherencia con las experiencias de otros socios comunitarios.

[146] Las recogidas selectivas que se realizan en Francia hasta el momento sólo afectan al vidrio y al papel.

4. la sociedad Eco-emballages, S. A., es presentada en el Informe Beffa como el único interlocutor con los poderes públicos [147].

Este último principio, que puede calificarse de monopolio de representación, favorece los intereses particulares –representados por ERRA y gestionados por Eco-emballages, S. A.– en relación a los residuos de materias plásticas y compuestos. Este acuerdo *privilegiado* es el origen de un conflicto entre los diferentes intereses de los actores económicos.

C) *La tercera fase del proceso decisional: la aprobación del Decreto Lalonde y la formalización de Eco-emballages, S. A., a través de un contrato oficial*

Así pues, los Informes Riboud y Beffa sientan las bases del modelo francés de valorización de los residuos de envases y embalajes. Las proposiciones que contienen constituyen los contenidos esenciales de las opciones públicas que se formalizan en el Decreto Lalonde, es decir, el decreto núm. 92/377, de 1 de abril de 1992, sobre «los residuos provocados por el abandono de los embalajes que sirven para la comercialización de los productos consumidos o son utilizados por los hogares». Este decreto fija y formaliza definitivamente la corresponsabilidad entre los agentes económicos actuando antes del consumo final.

El Decreto Lalonde recoge las aportaciones de los anteriores Informes y pone de manifiesto la formalización de opciones casi exclusivamente atribuibles al sector industrial. Los condicionadores e importadores de productos envasados adquieren, con este decreto, la obligación de contribuir a la gestión valorizadora de los residuos. Por este motivo podrán escoger entre dos alternativas:

A) participar ellos mismo en la eliminación de los residuos de embalajes de sus productos, asegurando el retorno y la recuperación a través de un sistema de consigna u organizando puntos de recogida específicos bajo la reserva de que son los poderes públicos quienes han de aprobar las modalidades de control y de eficacia de este sistema;

B) la otra alternativa predominante en la práctica es la de la contribución a organismos (en realidad Eco-emballages, S. A.) que se encarguen de hacer efectiva la recuperación de los residuos. Estos organismos, según el decreto, deben ser con-

[147] Este fenómeno característico de la Administración da particularidad al corporatismo francés (fuertemente influido por el papel de los cuerpos intermedios) estudiado por Meny (1991).

tratados –a través de una concesión oficial– por el Estado. Estos contratos deben de precisar las condiciones de la recuperación y de la compra de los residuos recogidos por las administraciones locales para la puesta en funcionamiento de las líneas de reciclaje.

El Decreto Lalonde no cuestiona la libertad de los municipios en la elección de los diferentes métodos para eliminar los residuos. Ahora bien, teniendo en cuenta las dificultades que los servicios municipales empiezan a manifestar –tanto a nivel técnico como económico– el decreto sugiere el dispositivo privado (Eco-emballages, S. A.) como un mecanismo para financiar la recogida selectiva.

Desde el punto de vista jurídico, el decreto no obliga a los empresarios a asumir unos objetivos escalonados en el tiempo (como en el caso alemán), sino que comporta una obligación «de principio» global [148], que afecta el conjunto de residuos de embalajes domésticos y unas obligaciones en cuanto a los medios, establecidos mediante la concesión pública a Eco-emballages, S. A., o *de facto* a través de un sistema de consigna. Estos medios son valorados según sus aptitudes para garantizar los resultados anunciados públicamente por el ministro: una valoración global de los embalajes del 75 % para el año 2003.

En consecuencia, en esta tercera fase del proceso decisional, prácticamente todas las proposiciones definidas por las grandes empresas francesas (con el soporte evidente del *lobby* internacional ERRA) y presentadas anteriormente en los Informes Riboud y Beffa son recogidas casi sin modificaciones y adoptadas definitivamente. Sin embargo, vale la pena observar una excepción relacionada con la naturaleza de los organismos privados encargados de la gestión. Según el decreto, estos organismos deben ser pluralistas a fin de respetar las leyes del mercado y de la competencia. En cambio el Informe Beffa prevé una estructura de tipo monopolista (un solo consorcio llamado Eco-emballages), debido a la fuerte influencia del *lobby* ERRA.

La sociedad Eco-emballages, S. A., se consolida durante el verano de 1992, con una veintena de grandes grupos franceses y multinacionales que operan en el mercado francés (BSN, Pechiney, Monoprix, Coca-Cola,...). Obtiene un contrato oficial (disposición firmada por la nueva ministra de Medio Ambiente, Ségolène Royal, el 12/10/1992) para gestionar los residuos de envases y embalajes.

[148] No obstante, el decreto fija para los acondicionadores una fecha límite (1/1/93) para empezar a cumplir la normativa vigente.

Ahora bien, el monopolio en la gestión se rompe pronto y un nuevo organismo profesional llamado ADELPHE cursa una petición para gestionar exclusivamente la valorización de envases de vidrio. ADELPHE representa los intereses de un sector especialmente poderoso en Francia: el sector de los vinos y alcoholes, que utiliza principalmente envases de vidrio (material que ha desarrollado anteriormente líneas de recuperación de probada eficacia y rentabilidad). A este sector no le interesa participar en una estructura monopolista como Eco-emballages, S. A., basada en un sistema de contribución voluntaria que no reconoce diferencias entre materiales y que prevé un sistema de reparto de fondos compensatorios para las líneas de recuperación menos desarrolladas (plásticos y compuestos) [149]. Este comportamiento tipificado como de *free rider* se manifiesta claramente en uno de los primeros actos públicos de ADELPHE: el anuncio de una contribución por parte de sus adherentes que significa de hecho la mitad de lo que pagarían a Eco-emballages, S. A. (0,12 pesetas por embalaje en lugar de 0,24). En un caso límite e hipotético (en un marco competitivo como es el del modelo francés de valorización), ello puede traducirse en una multiplicación de sociedades de recuperación y de reciclaje [150] que se consoliden en función de la tasa diferencial de rentabilidad en el reciclaje: los materiales más costosos (en términos de reciclabilidad) pueden acabar siendo desechados o bien absorbidos por Eco-emballages, S. A., que pasa a ser una especie de *Eco-plastiques, S. A.*, residual, mantenida por las aportaciones de los consumidores via grandes grupos industriales del plástico).

En consecuencia, la primera fase de la implementación del nuevo dispositivo de gestión que se deriva de la aplicación del Decreto Lalonde muestra las contradicciones entre los intereses empresariales. Sintéticamente podríamos localizar los primeros problemas en la aplicación del Decreto Lalonde en:

1. el conflicto de intereses intersectoriales que provoca una política pública de naturaleza difícilmente asumible por un monopolio como Eco-emballages, S. A.;

2. la distribución y el importe de los fondos procedentes de Eco-emballages, S. A., destinados a las colectividades locales puede comportar un conflicto entre la entidad privada y la Administración local [151]. En este sentido, las declaraciones de André Labarrère, diputado y alcalde, presidente de la aso-

[149] Podemos comprobar que la Sociedad Adelphe actúa bajo el principio olsoniano de los incentivos selectivos.

[150] Según dicha lógica olsoniana de especialización en función de los incentivos selectivos.

[151] Este tipo de conflicto se produce también en el caso español.

ciación Eco-maires (Alcaldes ecologistas) son significativas: «cuando he oído que Eco-emballages aportaría recursos a las colectividades locales me he dicho... ¡gracias! Pero... seamos serios, ¡todo esto no nos aportará ni un duro sino todo lo contrario!» [152].

D) Algunas consideraciones sobre la elaboración del modelo francés (decreto y sistema) de valorización de los envases

El análisis del proceso decisional muestra bastante claramente que los industriales franceses tienen la posibilidad de definir los contenidos de las opciones públicas y de participar activamente en su formalización e implementación; es decir, influyen en todas las etapas (definición del problema, formulación e implementación de la política) del *continuum* decisional. Esta circunstancia se puede ilustrar, simplificadamente, en la tabla de la página siguiente.

La tabla muestra no sólo la forma en que se han *llenado* las casillas correspondientes a los actores (como *policy-makers),* sino también las líneas que unen estas casillas en todas las fases decisionales (1 a 3). El juego decisional comporta una red de relaciones policéntricas entre los actores que conforma, a nuestro entender, una *policy arena* adaptada a las características de una *issue network* con elementos de una complejidad técnica importante. En este sentido, parece que el carácter poco visible, poco formalizado e institucionalizado de esta *issue network* permite a las grandes empresas francesas y a las multinacionales (representadas básicamente por ERRA) [153] controlar todo el proceso decisional y tratar las opciones públicas como si se tratara casi de una cuestión privada.

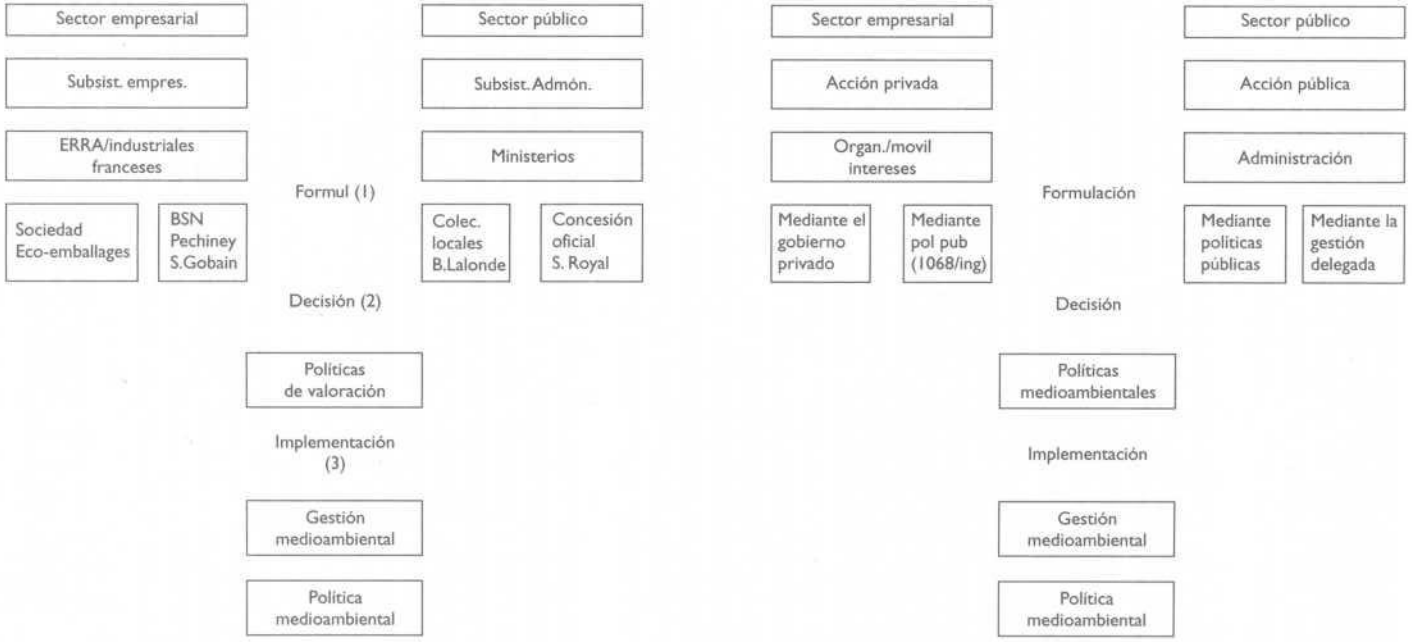
En efecto, por lo que respecta a los cargos y los procedimientos de decisión, se establece una red decisional que se caracteriza por una débil formalización (ausencia absoluta de normas jurídicas que establezcan una disciplina en el proceso de negociación concertado); y, en consecuencia, con una visibilidad muy reducida. El *corto-circuito* de los aparatos administrativos presumiblemente implicados, el papel *incitador* de la cúpula ejecutiva, el acceso limitado a los actores privados (que no son los agentes económicos involucrados en la gestión del problema) [154] y la poca transparencia de todo el proceso hace pensar en un proceso *top down* de política

[152] Este tipo de declaraciones se repite en el caso de Cataluña con la Federación Catalana de Municipios.

[153] En el próximo apartado tendremos la ocasión de mostrar un cuadro donde se presenta en paralelo a los miembros de ERRA y de Eco-emballages, S. A.; las coincidencias son muy significativas.

[154] Es muy notable la ausencia de otros actores privados como grupos ecologistas, de defensa del consumidor, etc., en contraste con lo que ocurre en España.

Aplicación de la plantilla «Acción pública y acción privada en las políticas medioambientales»



dominante. Sin embargo, esta apreciación es engañosa: el carácter intersectorial de las negociaciones hace prevalecer las acciones y estrategias de los grandes grupos industriales con sus *policy networks* respecto de las acciones y decisiones de los gabinetes ministeriales o de los altos funcionarios.

En efecto, el papel decisivo de las grandes industrias en la definición de los contenidos de las políticas públicas y de su aplicación es posible gracias a los dispositivos de concertación establecidos a nivel ministerial. Es evidente que esta circunstancia se explica en términos de interacción. En este punto cabe preguntarse quién ha tenido la iniciativa en este proceso de concertación. Responder a esta pregunta es una tarea muy interesante pero, obviamente, delicada y difícil de documentar. Es significativo señalar que en el dossier de documentos oficiales (Ministerio de Medio Ambiente) analizado, existe una importante laguna correspondiente al período del inicio del proceso de concertación. En efecto, sólo se dispone de una carta enviada por el ministro Brice Lalonde (6/2/1991) a A. Riboud, manifestando su satisfacción por la iniciativa empresarial de agrupar y coordinar a los empresarios afectados por la valorización de los embalajes, e invitando a Riboud a que formalice esta tarea y a que sea su interlocutor. En consecuencia, es de suponer que anteriormente se habían producido contactos informales. No obstante, es arriesgado debido a esta falta (o posible ocultación) de información establecer la hipótesis que son los empresarios quienes piden la *colaboración* del Ministerio de Medio Ambiente.

En cualquier caso, una vez iniciado este proceso de toma de decisiones *(decision-making)* el Estado propulsor o incitador limita su papel a establecer algunas condiciones y ciertos límites a las propuestas empresariales, delegando completamente la elaboración de las soluciones concretas a los grupos de trabajo intersectoriales. Ello permite a los industriales –como verdaderos *decision-makers*– hacer prevalecer sus puntos de vista y sus valores económicos [155] sobre las consideraciones medioambientales.

Por lo tanto, no sólo se produce una influencia decisiva de los empresarios en los aspectos concretos de la normativa sino que se produce una cierta *reideologización.* Desde un punto de vista estratégico, esta *reideologización* tiene la función de aumentar el alcance de la legitimación: las políticas de valorización de residuos adquieren legitimidad para los sectores industriales en la medida

[155] En el modelo francés hay una clara suplantación de principios ecológicos (material contaminador-material pagador) por principios de la economía de libre mercado (respecto a las condiciones iniciales de competencia entre los materiales).

en que concilian los intereses económicos y los intereses ecológicos. Ello es evidente si examinamos la acción de los decisores *(decisors)*. En la lista de los *decisors* hay algunas ausencias remarcables:

- es el caso de la Asamblea Nacional que tiene un papel decisional limitado únicamente a la elaboración de un informe (el *Rapport Bockel* de octubre de 1991) que es obviado por los *decision-makers;*
- es el caso de las asociaciones de consumidores y de los grupos ecologistas;
- es el caso del CNPF y de las federaciones sectoriales (debe recordarse la naturaleza transversal de las políticas de valorización de los embalajes que quita fuerza a las organizaciones de tipo sectorial y refuerza notablemente la acción del *lobby* ERRA);
- es el caso, finalmente, de las instancias administrativas; del conjunto de instituciones político-administrativas, sólo el Ministerio de Medio Ambiente y la ANRED han participado en el *policy-making* oficial.

Ello explica que los industriales franceses (a diferencia de los alemanes) asuman públicamente –a través del consentimiento oficial y con la creación por ellos mismos de una sociedad anónima– la gestión del problema sin tener que asumir la responsabilidad (la eliminación de los residuos continúa estando en manos de las administraciones locales).

Los referentes a través de los cuales los empresarios pueden justificar y legitimar su papel decisivo en esa acción son los siguientes:

- la idea de concertación como principio de negociación de las políticas públicas;
- la imagen de poder hacer compatible un «interés nacional» [156], representado por los poderes públicos franceses, con unos intereses intersectoriales representados no sólo por los industriales franceses. Este segundo referente se construye ideológicamente argumentando la compatibilidad entre los intereses ecológicos (generales y defendidos por la Administración) y los intereses económicos (de origen particular y defendidos por los actores privados) que adquieren legítimamente el estatuto de «generales» o «nacionales».

Así pues, entre los factores que explican, desde el análisis de las políticas públicas, la acción de los empresarios, el más importante

[156] En el planteamiento teórico del trabajo se señala la necesidad de no separar el «interés general» de los «intereses particulares», como hipótesis de trabajo.

es la existencia de cargos decisionales informales. Estos cargos informales son funcionales en la medida en que sustituyen el rol de los altos funcionarios. Desde la teoría de la acción colectiva se puede afirmar que los *outputs* o resultados del subsistema empresarial (que se pueden identificar en los Informes surgidos de los grupos de trabajo) pasan a ser *inputs* para el subsistema político-administrativo francés (ante la incapacidad, entre otras, de autofinanciación de las administraciones locales). Para analizar la interacción entre ambos subsistemas hay que señalar que, además, los *outputs* del subsistema político-administrativo influyen en los *inputs* del subsistema empresarial. En efecto, los elementos reactivos del modelo francés de valoración afectan a la lógica de la afiliación en la organización empresarial, reforzando la representatividad y capacidad de acción de ERRA en Bruselas.

En este sentido y en lo referente al tema que nos ocupa, se produce una verdadera fusión entre ambos subsistemas. Esta fusión se explica en términos de intermediación de intereses que en el caso que acabamos de presentar es promovida por los poderes públicos franceses. En definitiva, no cabe tanto destacar las particularidades del modelo estudiado, sino apuntar los elementos que permiten el acercamiento entre las estrategias empresariales y las administrativas, en un proceso de intermediación de intereses.

5.2.2. *El modelo francés: ¿una reacción al modelo alemán?* [157]

A continuación, se comparan los dos modelos de gestión (valorización) de los REE, el alemán y el francés. Esta comparación permite observar los elementos del modelo alemán preexistente que se repiten en el modelo francés, teniendo en cuenta la inexistencia de un modelo comunitario.

---

[157] No se utiliza el término «relativo» o «anticipativo» en el sentido que se da tradicionalmente en el análisis de las políticas públicas, es decir como estilo decisional en el marco comparativo de las políticas públicas elaboradas a un nivel administrativo determinado. En este caso nos referimos, desde una perspectiva comparativa, a los elementos que sobre una primera política pública se han incorporando en el tiempo o en ámbitos geográficos diferentes para modificar su impacto sectorial. Por lo tanto este concepto sólo tiene sentido en el caso de:

1. pretender como referencia la regulación inicial de un problema (política pública de referencia, en nuestro caso la normativa alemana relativa a los residuos de envases y embalajes);
2. que dicha política pública tenga un potencial de transferencia geográfica importante en términos de impacto sectorial (como también es el caso del Decreto Toepfer).

A) *Comparación a nivel de los objetivos*

El modelo alemán es más ambicioso en términos de recogida y de reciclaje de residuos: una tasa de reciclaje del 80 % para el año 1995 en Alemania frente una tasa de recuperación prevista del 75 % (3/4 a reciclar) en el 2003 en Francia. En el caso alemán se concretan los plazos y los niveles para la recogida y clasificación de residuos, material por material, mientras que en el caso francés son genéricos.

En cuanto a los objetivos, el modelo francés es claramente reactivo con respecto al modelo alemán, en especial por el intento francés de evitar la posible adopción del modelo alemán a nivel comunitario. La influencia del sector agroalimentario y del sector de los fabricantes de envases y embalajes en Francia introduce mecanismos compensatorios y globalizadores para no poner en el banquillo de los acusados a los productores de los envases no retornable en general y en particular de los de plástico. En este sentido, la presencia de grupos como ATOCHEM y BSN (miembros de ERRA) en los grupos de trabajo de elaboración de directrices comunitarias es decisiva.

B) *Comparación a nivel de los medios*

B.1. *En relación a la responsabilidad de los actores implicados:*
Desde el punto de vista jurídico, en Alemania la obligación de recoger los envases usados es del distribuidor, mientras que en Francia pertenece a los importadores, productores y acondicionadores. Pero en ambos casos, esta responsabilidad no niega la posibilidad de que sea un organismo privado el que se encargue de hacer efectiva la recogida selectiva de los residuos de envases y embalajes. Por ello en el modelo alemán los distribuidores se convierten en los controladores del buen funcionamiento de todo el sistema. Esta función de control se explica por la amenaza que supone para los intereses de este agente económico la activación del sistema de la consigna. En Francia, en cambio, la figura del controlador se difumina. El elemento coactivo para los agentes económicos es ahora menos contundente y más ambiguo: se concreta en la formulación contradictoria de una tasa global de recogida y valorización (recuperación). En efecto, la recuperación (responsabilidad de los productores) no es posible sin la recogida selectiva (responsabilidad pública), pero ésta no es factible sin la aportación financiera de la industria.

En efecto, el sistema de elimininación de los residuos de envases y embalajes en Francia continuará siendo competencia exclusiva de los servicios municipales (según la ley marco de 1975) mientras que en

Alemania es competencia del Duales System Deutschland, GmbH. En consecuencia, mientras que el DSD debe asegurar la recogida de los residuos y su posterior recuperación, Eco-emballages, S. A., sólo tiene por función (a través de la internalización de unos costos) ayudar económicamente a las administraciones locales que han de desarrollar los métodos apropiados de recogida para que los industriales puedan seguidamente recuperar los materiales.

Aquí existe una de las diferencias más importantes entre los dos modelos de gestión; una diferencia que es de relevancia especial en términos de intermediación de intereses. En el caso alemán no se llega a establecer una intermediación de intereses en los términos definidos porque no se produce un intercambio entre la Administración y los agentes económicos implicados, en términos de legitimación.

B.2. *En cuanto a los medios técnicos*

En Alemania sólo el reciclaje es considerado una modalidad de valorización de residuos, mientras que en Francia también se contempla la posibilidad de incinerar los residuos para recuperar energía. En este caso, la influencia del *lobby* ERRA –que cuenta con miembros en los grupos de trabajo para la elaboración del decreto y participa en Eco-emballages, S. A.– es decisiva. Los intereses de las multinacionales que producen materias primas difíciles de reciclar como ATOCHEM (plásticos, en general) o SOLVAY (PVC, en concreto) se sienten amenazados si el modelo de valorización se basa exclusivamente en el proceso de reciclaje. En este sentido, el tiempo transcurrido entre la normativa alemana y la francesa juega a favor de los poderosos intereses de estas multinacionales, ya que permite una mayor organización y eficacia del *lobby* ERRA.

B.3. *En cuanto a los recursos financieros*

En Alemania, la carga para el consumidor es en promedio de 1,68 pesetas por envase, mientras que en Francia es de 0,72. En términos de impacto intersectorial se produce también una diferencia notable; en Alemania existe discriminación según materiales, mientras que en Francia no existe.

En el caso de Francia, la incorporación de un material conduce a la recuperación y reciclaje del mismo debido a la existencia de seis departamentos diferenciados en la estructura operativa de Eco-emballages S. A. No obstante, ello no excluye la existencia de mecanismos compensatorios interdepartamentales que provocan actitudes de *free rider* [creación de sociedades paralelas según los materiales a reciclar (valorizar)]. En consecuencia, en lo referente a los medios financieros, el modelo francés contiene también muchos elementos reactivos.

Los elementos reactivos más notables son la inclusión de la incineración con recuperación de energía y la no discriminación –en términos de internalización de costos– por materiales a valorizar. Estos elementos reactivos y diferenciales se explican por las siguientes razones:

– por la constatación de que el modelo alemán es eficaz en cuanto a la recogida, pero incapaz de asumir las tasas de valorización fijadas, recurriendo sólo al reciclaje; en este sentido, Francia sufre en su territorio los efectos del desfase entre la efectiva recogida de materiales y el insuficiente reciclaje (agravado por el escándalo de los aduaneros franceses, que permitieron el traslado de residuos de envases desde Alemania hasta un municipio cercano a Tolosa de Llenguadoc);

– por la estructura de los intereses económicos franceses: la importante producción de envases y embalajes de plástico (material para el que la proporción de incineración con recuperación con energía respecto a otras técnicas de valorización es más elevada), que son difícilmente reciclables (PVC [158], en Francia);

– porque, al margen de los intereses franceses, las grandes multinacionales presionan desde el mejor organizado *lobby* de ERRA, con ramificaciones en los grupos de trabajo y en Eco-emballages, S. A., en la normativa francesa.

La reducción de la carga para el consumidor puede interpretarse claramente como un elemento reactivo para proteger a la industria agroalimentaria francesa y favorecer sus importantes exportaciones (BSN). Asumir por parte de las Administraciones locales la recogida selectiva está previsto por la ley sobre eliminación de residuos de 1975, y es ya entonces una de las reivindicaciones más importantes de los empresarios ante el peligro de que Francia siga el camino de Alemania en esta cuestión. En este sentido, ERRA insiste desde el primer momento en que el modelo de gestión debe basarse en una responsabilidad compartida entre la Administración, responsable de la eliminación, y los agentes económicos, encargados de la recuperación y valorización (que facilitan, en última instancia, la eliminación).

Finalmente, el hecho de que en Francia los importadores, productores y condicionadores estén obligados a recuperar los embalajes y no sean los distribuidores, puede interpretarse como potencial anticipación del modelo comunitario, aunque en la medida que dificulta la activación de un sistema de consigna, pierda parcialmente este carácter anticipativo.

---

[158] En los EE.UU. se desarrolla la producción de materiales como el PET para sustituir el PVC. En Francia, este proceso aún es inicial.

5.3. La influencia empresarial en el segundo escenario: el juego decisivo, a tres bandas, del *lobby* ERRA

Es arriesgado afirmar que la existencia de los elementos reactivos que acabamos de apreciar en el modelo de gestión francés pueda ser indicador de una mayor influencia de los empresarios en la elaboración de dicho modelo, ya que también hay que tener en cuenta:

1. que los intereses sectoriales de ambos Estados no son coincidentes [159];

2. que, como algunos autores afirman (Siedentopf, H.; 1979), la economía social de mercado alemana es mucho menos rígida de lo que puede parecer, y por lo tanto, el aparente voluntarismo alemán no implica forzosamente una falta de permeabilidad en la influencia de los sectores económicos [160].

En consecuencia, la comparación entre los dos modelos para evaluar la influencia empresarial en la gestión de los residuos de envases debe hacerse con prudencia. De todas formas, esta comparación pone de manifiesto, en relación a la organización de los intereses empresariales, que ERRA ha contado entre sus aliados con los poderes públicos franceses en la medida en que los elementos reactivos (respecto al modelo alemán) del modelo francés pueden interpretarse como elementos anticipativos respecto a un hipotético modelo comunitario. En este segundo escenario, ERRA juega un juego a tres bandas en su estrategia de acercar el mercado político al mercado económico y establecer una futura estructura de intermediación de intereses a nivel comunitario:

Primero: influye, como acabamos de ver, en el proceso decisional francés a través de los industriales franceses y de personas como Riboud (PDG de BSN) y Guillon (vicepresidente de ERRA y director de Eco-emballages, S. A.) que actúan como empresarios políticos, al definir los contenidos de la normativa en los Informes Riboud y Beffa. Hay que señalar que el presidente de ERRA en el momento de su constitución es el Sr. Gandois –PDG de Pechiney (empresa que controla el 25 % del mercado mundial de cajas de aluminio).

---

[159] El sector agroalimentario, muy dependiente de los envases de plástico, así como la importante producción de PVC (ver capítulo 4.2.2.) marcan diferencias notables respecto de la estructura de intereses económicos alemanes.

[160] La presión de los distribuidores para eliminar el sistema de consigna es decisivo en el caso alemán.

El cuadro siguiente permite observar los vínculos existentes entre ERRA y los responsables de implementar el sistema de valorización francés (consideramos interesante comparar este cuadro con el cuadro referente a los miembros de los grupos de trabajo encargados de elaborar el Informe Beffa):

MIEMBROS DE ERRA	MIEMBROS DE ECO-EMBALLAGES
Ahold	
Alusuisse-Lonza	
BSN (Danone)	**BSN (Danone)**
British Steel	
Cabury Beverages	
Caraudmetalbox	
Carrefour	**Carrefour**
	Chocolat Poulain
	Compagnie Saupiquet
Coca-Cola	**Coca-Cola**
Contin, Can Europe	Colgate Palmolive
Eastman Chemical	CPC France
Elf Atochem	Dim
Heineken	Eurosucre
Hoogovens	Fedimas
Interbrew	Fromageries Bel
	Groupe Nal.Hipermerches
	Henkel France
	ILEIC (*)
	INFOPLAST
Johnson Controls	**Johnson France**
Lecer	Krakt Gral. Foods
L'Oreal	L'Oreal
	Lessieur
	Monoprix
Nestlé	**Nestlé France**
Pechiney	**Pechiney**
Pepsi-Cola	
Petrofina	
PLM	
Prisunic	
Procter & Gamble	**Procter & Gamble**
Sainsbury's	Unilever
Solvay	
Spa Monopole	
Vetra PAK	
Viag	

(*) Instituto de Liasons et d'Estudes des Industries de Consommation.
FUENTE: Elaboración propia, datos: memorias ERRA y Eco-emballages, S. A.

Segundo: influye en las negociaciones sobre una futura directriz comunitaria relativa a la valorización de residuos de envases y embalajes. Al iniciarse el proceso de elaboración de la directriz (primera propuesta de la Comisión), según el director de ERRA: «nada se filtrará antes de que se hayan comprometido las consultas con los Estados miembros. La Comisión prevé después la consti-

tución de un comité formado por industriales que ha de dar su opinión sobre el proyecto de directriz» [161].

Tercera: intenta condicionar el futuro de la Ordenanza Toepfer y el modelo alemán de gestión a las características de un futuro modelo comunitario [162]. Según el Sr. Gandois (Presidente de ERRA) los industriales representados por ERRA se muestran reacios a cualquier tipo de sistema basado en la consigna, por «antieconómico» y «retrógrado». Estos industriales tampoco quieren asumir en exclusiva (como en el caso alemán) la responsabilidad y el coste del conjunto del sistema de eliminación (recogida selectiva, recuperación y tratamiento).

Este propósito empresarial es, en efecto, parcialmente cumplido: Alemania, antes de aprobarse la directriz europea, se plantea la modificación del Reglamento en los siguientes términos:

- reconsiderar el carácter preferente del reciclaje como modalidad de valorización;
- redefinir las definiciones de envases para el transporte, para la venta y adicionales;
- replantearse la obligación de recogida de los residuos de envases de transporte y de venta en el lugar efectivo de entrega, y de forma gratuita;
- permitir que los envases no revalorizables puedan ser transferidos a los sistemas públicos de eliminación;
- y, finalmente, replantearse las exigencias cuantitativas y los plazos para reciclar:

Material	Objetivo previsto para 1993	Revisión para 1993
Vidrio	70 %	40 %
Lata	65 %	30 %
Aluminio	60 %	10 %
Papel	60 %	20 %
Cartón	60 %	20 %
Plásticos	30 %	10 %
Compuestos	30 %	10 %

FUENTE: Elaboración propia. Datos del Ministerio de Comercio y Turismo, 1995.

[161] En el transcurso de las negociaciones sobre una propuesta de directriz definitiva, ERRA hace *lobbying* con la Comisión para que ésta no mencione ningún nivel de reciclaje.

[162] Cabe advertir que entre los socios del Duales System Deutschland hay empresas representadas en ERRA, que apoyan a los distribuidores para evitar el sistema de consigna.

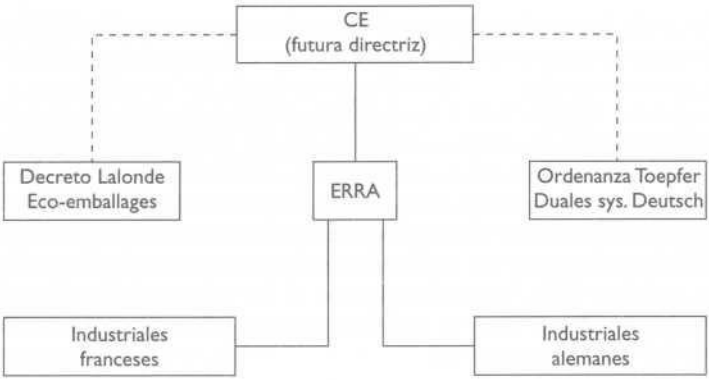
Así pues, varios elementos que se replantearon los *policy-makers* alemanes, poco tiempo después de aprobarse la normativa francesa y antes de aprobarse la directriz comunitaria, hacen referencia a exigencias del *lobby* ERRA. En definitiva, en este segundo escenario, se pone de manifiesto que, desde su creación, el *lobby* ERRA dedica sus esfuerzos a demostrar que es posible una alternativa al modelo alemán. Ante el *enemigo común* de los empresarios (el sistema de consigna y los niveles de exigencia del modelo alemán de gestión), ERRA y su organización multinacional de los intereses empresariales consigue hallar interlocutores con el fin, según palabras de su presidente, de «promover un método razonable de recogida y de reciclaje de los embalajes».

Cabe también advertir que paralelamente a la acción del *lobby* ERRA, los intereses de los industriales son representados sectorialmente a través de las respectivas asociaciones profesionales sectoriales. Sin embargo, la influencia de éstas ha sido mucho menos importante y decisiva. Es notable igualmente como ya hemos comentado, la inhibición de asociaciones territoriales como la cúpula territorial de la patronal francesa, el CNPF.

ERRA, en cambio, no se define en tanto que representante o defensor de unos intereses sectoriales o territoriales (aunque los pueda utilizar como aliados), sino de intereses interconectados en función del impacto sectorial de las políticas de valorización. Su función puede interpretarse en términos sistémicos: pasa a ser un subsistema político en la medida en que produce un *output* (intenta asignar unos valores de acuerdo con una *lógica de la influencia a tres bandas)* en función de unos *inputs* (recibe unas demandas a través de una lógica de la afiliación que trasciende el carácter nacional de los intereses). Ello explica el hecho, aparentemente contra natura, de que ERRA, los poderes públicos franceses y los grupos industriales franceses terminen formando un solo subsistema político y constituyan un solo actor de cara a establecer una estructura de intermediación de intereses a nivel europeo.

El esquema de la página siguiente muestra dicho juego a tres bandas del *lobby* ERRA, en el escenario que se configura en este capítulo.

ERRA se crea, por lo tanto, con la intención de colaborar con los gobiernos estatales, locales y también con las instancias comunitarias, para realizar una aproximación global a la problemática de los residuos. Su tarea es armonizar modelos tan diferentes que pueden incluso representar un serio obstáculo a las políticas industriales y comerciales de los empresarios europeos. En el próximo capítulo se analiza en qué medida ERRA es capaz de argumentar esta armonización.



FUENTE: Elaboración propia.

5.4. Recapitulación sobre el segundo escenario de intermediación de intereses

Pese a la dificultad de hacer una evaluación comparativa de la influencia empresarial en los dos modelos presentados –debido, en parte, al juego a tres bandas de ERRA– son pertinentes algunas observaciones sobre la influencia del subsistema empresarial (organización multinacional de los intereses empresariales afectados por el impacto sectorial de las políticas de valorización de residuos de envases y embalajes, PPVREE) en los contenidos de los primeros modelos de gestión (valorización) de los residuos de envases y embalajes:

1. Las negociaciones entre los agentes económicos implicados y la Administración en la elaboración de los modelos de gestión de los residuos de envases y embalajes (REE) significan un replanteamiento radical del problema más global de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU). En efecto, si en un primer momento –como se muestra en el anterior escenario– el problema de la gestión de los RSU se plantea como un intento de reducirlos (ante la dificultad creciente de eliminarlos) minimizando la fracción corrrespondiente a los REE (residuos de envases y embalajes) mediante, por ejemplo, los sistemas de consigna con retorno de los envases en Dinamarca y Alemania; en los primeros modelos globales de gestión de los REE (que no afectan sólo a las botellas sino a todos los envases y embalajes domésticos) se intenta desviar del flujo de los RSU (residuos sólidos urbanos), y por lo tanto de su gestión, la fracción correspondiente a los REE a través de políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes

(PPVREE). Este replanteamiento del problema es radical, ya que significa transformar el esfuerzo por reducirlos (envases homologados, sistemas de retorno con o sin depósitos previos) en un esfuerzo para gestionarlo a través de dichas PPVREE.

Ahora bien, las PPVREE han sido propuestas y formuladas por los empresarios y ésta es, justamente, la relevancia de su influencia en la gestión de los RSU en Europa. La necesaria e inevitable colaboración de los empresarios con la Administración que está, sin embargo, condicionada por la organización multinacional de sus intereses.

2. Las políticas de valorización de envases y embalajes, PPVREE, tanto en el modelo francés como en el alemán, comportan internalizar unos costos a través de la compra de un logotipo, cuyo coste repercute a los consumidores en el precio de venta. Esta internalización de costos es aceptada en mayor o menor grado por los empresarios. No obstante, en este nuevo escenario se intenta condicionar esta aceptación a la posibilidad de establecer una intermediación de intereses en los siguientes términos:

   a) La Administración se legitima en la medida que es eficaz en la gestión (pero no en eliminación) del problema, manteniendo una responsabilidad adquirida históricamente.

   b) La industria (como productora de los residuos) también se legitima en la medida que puede diluir la titularidad del problema, trasladándola al conjunto de los ciudadanos (como consumidores y generadores de residuos) a cambio de compartir responsabilidades y costos con la Administración.

En el segundo escenario, esta estrategia empresarial se consigue parcialmente:

– en el caso alemán, además de existir una internalización de costos –a través del Grüne Punkt– hay una internalización de responsabilidades en la recogida y recuperación de los residuos a través del Sistema Dual. Ello impide establecer una estructura de intermediación de intereses como la definida y como la que propone el *lobby* ERRA [163].

[163] En este sentido, en el próximo escenario, ERRA se opone a esta circunstancia desde el principio de las negociaciones a nivel comunitario (1991), aunque llega con retraso a participar en la formulación del modelo alemán (1989-1990).

– el modelo de gestión francés es, en su conjunto, claramente reactivo por cuanto permite una intermediación de intereses entre los sectores económicos afectados y la Administración, en los términos definidos.

Por lo tanto, es plausible considerar que la presión empresarial es fuerte en la fomulación del modelo francés. En cualquier caso, la posibilidad de establecer una intermediación de intereses en los términos más o menos previstos por la organización multinacional de los intereses empresariales tiene unas consecuencias que confirman las hipótesis planteadas. En efecto, en la presentación de los objetivos de esta investigación se parte de la hipótesis de que la influencia de los empresarios en la política de medio ambiente se puede evaluar estudiando su capacidad decisoria en las cuestiones siguientes:

1. ¿Cuándo se decide redistribuir un excedente económico (y sectorial) destinado a internalizar los costes medioambientales?
2. ¿Cómo se procede a redistribuir este excedente?
3. ¿Cuánto se redistribuye?

A partir del segundo escenario propuesto se puede dar respuesta [164] a estas tres cuestiones.

En cuanto a la primera, ante la posibilidad de generalizarse un sistema de consigna, los empresarios impulsan modelos de gestión basados en mecanismos de internalización de costos (PPVREE) desde el momento en que la normativa es aplicable a toda clase de envases y embalajes. En el caso alemán, la organización multinacional de los intereses empresariales llega con retraso (en 1990), pero es decisiva en la elaboración de la normativa en Francia (1991).

En lo referente a la segunda cuestión, la redistribución del excedente tiene carácter intersectorial y se plantea en términos que no afectan el *statu quo* existente en cuanto a márgenes de rentabilidad de los diferentes sectores afectados se refiere. En consecuencia, es importante señalar que se trata de una redistribución (en el caso francés comporta unos efectos compensatorios) que viola el principio ecológico de «material contaminador-material pagador». Se trata de una redistribución de excedentes intersectoriales (una parte de los excedentes sectoriales se destinan al

[164] Un estudio de tipo macroeconómico permitiría operacionalizar las variables subyacentes a estas preguntas para dar una respuesta en términos cuantitativos. Ahora bien, el propósito de este trabajo es el de mostrar la dimensión política de estas tres cuestiones o preguntas.

desarrollo de las técnicas de reciclaje impulsadas por los propios productores de embalajes) y en ningún caso de una distribución (como es el caso de un sistema de consigna). Los productores de embalajes, con el soporte de los distribuidores y del sector agroalimentario, se oponen desde un primer momento al sistema de consigna porque éste significa sencillamente una reducción en la producción de embalajes, y por lo tanto, una distribución (destinación de una parte del excedente fuera del sector que lo ha generado) de unos excedentes sectoriales. La dimensión normativa de este hecho ilustra la controversia en torno a la pertinencia de llamar políticas ecológicas a determinadas políticas medioambientales y a distinguir las políticas industriales de las políticas medioambientales.

Respecto a la última cuestión, los costes a internalizar (repercutibles sobre el consumidor) varían según los modelos. En Alemania, los costes son más elevados que en Francia, pero en ambos casos, la influencia empresarial –a través de los sistemas privados de gestión– es decisiva para fijar las cantidades de excedente respectivas en función de los respectivos mercados.

En definitiva, la influencia empresarial se canaliza, casi exclusivamente, a través de una organización intersectorial. Esta estrategia se adecua al carácter intersectorial del impacto de las PPVREE y a la voluntad de los actores (públicos y privados) de circunscribir la problemática al ámbito del mercado. Esta estrategia permite establecer la intermediación de intereses en Francia, sin tener que alterar sustancialmente las pretensiones empresariales. Sin embargo, esta estrategia afronta nuevas dificultades en el largo camino que aún ha de recorrer para establecer una intermediación de intereses a nivel europeo. La aparente solidez de la organización multinacional (ERRA) de los intereses empresariales afectados por las PPVREE, que manifesta su fuerza en un juego de tres bandas, corre el peligro de ver entorpecida su tarea por las contradicciones entre los intereses sectoriales. En el caso de Francia, ello ha comportado la aparición de prácticas de *free rider* en la fase de implementación de las PPVREE.

En el próximo capítulo se analiza la influencia empresarial en los procesos de elaboración de la directriz europea y se ponen de manifiesto en toda su magnitud dichas contradicciones.

CAPITULO 6

TERCER ESCENARIO DE LA INTERMEDIACION DE INTERESES. EL DIFICIL PROCESO DE ELABORAR UNA DIRECTRIZ ARMONIZADORA

En este capítulo se muestra el tercer escenario en la intermediación de intereses, cuya novedad se centra en el inicio del proceso de elaboración de una directriz comunitaria relativa a la gestión de los residuos de envases y embalajes. El objetivo principal de esta directriz es armonizar los modelos de gestión existentes hasta el momento.

En consecuencia –para la estrategia empresarial– en la gestión de residuos de sentar las bases para una posible intermediación de intereses a escala comunitaria, este nuevo escenario implica pasar de un nivel de acción informal (europeización *encubierta* mediante el modelo francés de gestión) a un nivel formal (participación en la elaboración de una directriz comunitaria). Se abre un nuevo frente que refuerza la influencia empresarial: los empresarios no sólo intentan influir en la directiva elaborando un modelo que pueda servir de referente (modelo francés), sino que además participan de manera formal en la elaboración de dicha directriz.

Este nuevo escenario permite también la participación *oficial* de organizaciones empresariales sectoriales, al margen de la acción continuada aunque menos oficial o explícita del conocido *lobby* ERRA.

No obstante, la nueva participación de las organizaciones sectoriales que teóricamente refuerza la influencia empresarial tiene efectos perversos para la estrategia de los grandes grupos empresariales representados por ERRA. Así, si bien son los propios empresarios, especialmente el *lobby* ERRA, quienes reclaman una armonización urgente de las PPVREE (políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes) alegando que la disparidad de

criterios existente obstaculiza la libre circulación de las mercaderías, son también los empresarios con la articulación de acciones a nivel sectorial (por ejemplo, la acción del sector plásticos) los que dificultan dicha armonización. El impacto sectorial de las políticas de valorización de los REE desencadena un verdadero conflicto de intereses; cuestión que prevé y advierte con anterioridad el *lobby* ERRA.

En resumen, en este capítulo, además de presentar la evolución en los contenidos de la nueva directriz, se ponen en evidencia los conflictos intersectoriales en el seno del propio colectivo empresarial [165]. Estos conflictos, existentes básicamente entre los productores de materias consideradas como ecológicas (vidrio, papel, cartón ondulado) y los productores de materias *proscritas* (plástico y compuestos) dificultan la tarea de sentar las bases para una estructura de intermediación de intereses a nivel europeo. Aquí, la actuación del *lobby* ERRA vuelve a ser decisiva en conciliar las desavenencias empresariales. Sin embargo, desaparece la posibilidad de que, con la elaboración de la directriz, alcancen los resultados esperados por los sectores más influyentes del empresariado. Esta nueva directriz no sólo aumenta el nivel de exigencia (en términos de tasas de recogida y recuperación y de plazos de consecución) respecto al modelo francés, sino que (más preocupante para los empresarios) permite cierta discrecionalidad a las Administraciones de los Estados europeos miembros.

Así, la aprobación de la directriz, supuestamente reclamada por algunos sectores empresariales por creer que permitiría dejar las *cosas bien atadas* en cuanto al impacto sectorial y a la posibilidad de intermediar intereses con la Administración, no permite poner punto final a una acción empresarial que se remonta al año 1989. Tanto más cuanto que el proceso de transposición de la directriz significa una nueva oportunidad y un nuevo escenario para un último e inesperado *tour de force* de los empresarios, o mejor dicho, de la organización multinacional de sus intereses. Esta cuestión se analiza en el próximo capítulo, sobre la transposición de la directriz en España.

6.1. La aprobación de la Directriz D/94/62/CE: un proceso largo, difícil y plural

En el mes de abril de 1991, la Comisión Europea prepara la elaboración de un borrador de directriz para regular a nivel euro-

[165] Este es el sentido de este capítulo: la dificultad de ganar una batalla cuando no se reconoce al enemigo.

peo la gestión de los residuos de envases y embalajes. Amparándose en el artículo 100A del AUE [166] (Acta Unica Europea) pretende el triple propósito de armonizar los modelos de gestión existentes a nivel estatal, incrementar el nivel de protección medioambiental e impulsar la consecución del Mercado Unico. A tal propósito, la Comisión considera imprescindible elaborar una nueva normativa sobre los residuos de envases que amplíe el ámbito de aplicación del precedente comunitario (D/85/339/CEE) referido exclusivamente a los envases para alimentos líquidos.

Es oportuno presentar previamente y de forma concisa algunos elementos formales del proceso de aprobación de la directriz. Dada la gran complejidad del proceso de aprobación (ver esquema 1), es preciso realizar la periodificación de las grandes fases decisionales que sirven de referencias temporales a lo largo de este capítulo:

A) del borrador (abril 1991) a la propuesta inicial (agosto 1992);
B) de la propuesta inicial (agosto 1992) a la propuesta modificada (septiembre 1993);
C) de la propuesta modificada (septiembre 1993) a la *posición común* del Consejo Europeo (marzo 1994);
D) de la posición común del Consejo (marzo 1994 a la aprobación de la directriz (diciembre 1994);
E) finalmente, se presenta un esquema recapitulador de todo el procedimiento.

Estas fases se exponen de forma sinóptica, en los esquemas que muestran la vía seguida en términos decisionales para la aprobación de la Directriz.

A) *Desde el borrador (abril 1991) a la propuesta inicial (agosto 1992)*

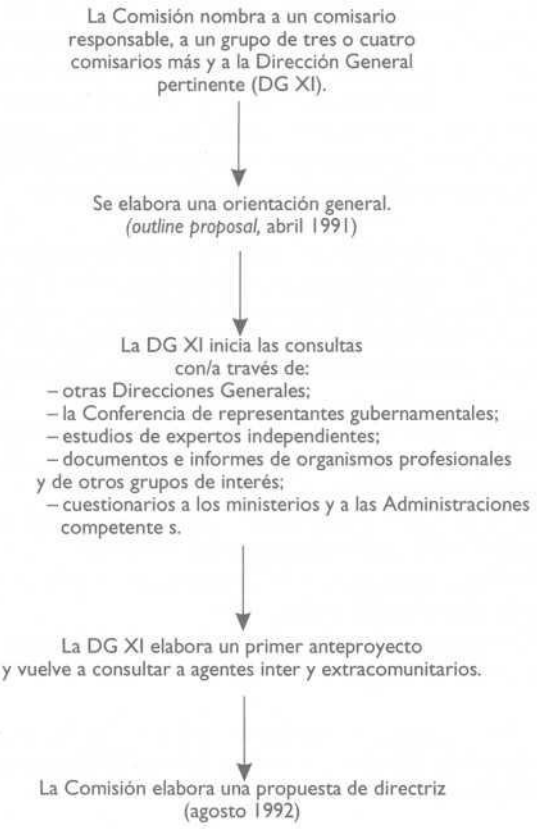
Respecto a esta primera fase, el Acta Unica Europea no introduce muchos cambios respecto al Tratado de Roma [167]. La Comisión Europea toma la incitativa del proceso legislativo, confiando la preparación de la propuesta a una Dirección General, en nuestro caso, la DG XI. No obstante, anteriormente a esa decisión de reglamentar por parte de la Comisión, se produce una fase de preparación y de consulta por la que la Comisión Europea establece contactos formales e informales con otros agentes comunitarios y extracomunitarios.

---

[166] El artículo 100 A regula las disposiciones comunitarias referentes a la consecución (integración) del mercado interior, indicando que las directrices pueden ser aprobadas por mayoría cualificada y no por unanimidad. Este artículo refuerza, por tanto, la dimensión federal de los objetivos integracionistas.

[167] Para un estudio profundizado de la evolución en los procedimientos de decisión comunitaria ver Didjanski, D. (1992).

A continuación se presenta el esquema de esta fase:



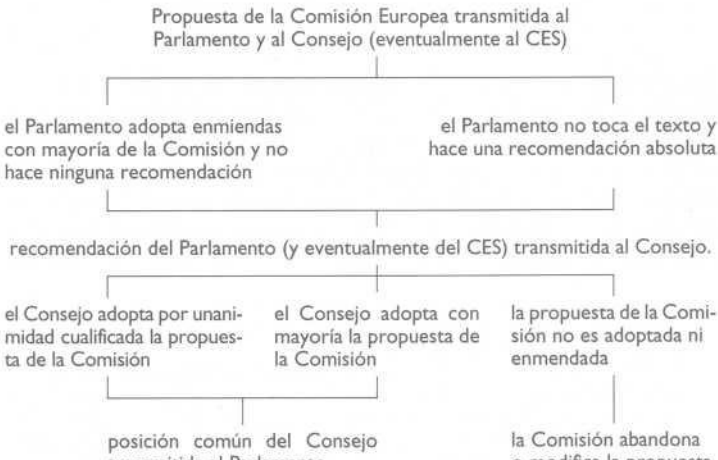
En esta fase preliminar, los grupos de interés se esfuerzan para utilizar sus recursos, estableciendo contactos formales e informales con los funcionarios de la Comisión. Entre estos grupos destacan las organizaciones de ámbito europeo que disponen de una capacidad de influencia directa y casi exclusiva, aunque no preponderante respecto a las organizaciones nacionales (Sidjanski, D., 1992). La Comisión deja que los grupos europeos (eurofederaciones en el caso de los intereses empresariales) jueguen un papel de árbitro entre los diferentes grupos e intereses nacionales afiliados. Los encuentros entre representantes de la Comisión y las eurofederaciones se combinan con contactos concretos y específicos con empresas clave (generalmente multinacionales) y organismos específicos (en el caso que nos ocupa el *lobby* ERRA)/(Morata, F., 1995).

El Acta Unica Europea, al comportar un mayor volumen de actividad para la Comisión, la impulsa a establecer contactos más fre-

cuentes con agentes extracomunitarios, hasta el punto de confiar algunas responsabilidades a expertos exteriores. Ello comporta una enorme proliferación de despachos de consultoría en Bruselas (Coopers & Lybrand, Price Water House, Arthur Andersen, Ernst and Young,...) (Quermonne, J.L., 1993) [168]. Esta intensificación de los contactos con agentes extracomunitarios implica cambios en la gestión administrativa y en el estilo de tomar las decisiones por la Comisión Europea. Así, es necesaria una mayor comunicación horizontal entre las instancias de la Comisión (entre las DG's (Direcciones Generales) y sus respectivos grupos de trabajo) para facilitar redes de información y evitar barreras administrativas. En definitiva, esta primera fase se caracteriza por una permeabilidad progresivamente mayor por cuanto los agentes extracomunitarios devienen más funcionales a las instancias comunitarias. Esta circunstancia es aprovechada, obviamente, por los grupos de interés que no dudan en intensificar su actividad de *lobbying*.

B) *De la propuesta inicial (agosto 1992) a la propuesta modificada (septiembre 1993) según el procedimiento de cooperación*

La propuesta de la Comisión, acompañada de la recomendación (Dictamen) del Parlamento Europeo (y eventualmente del CES), es examinada por el Consejo (el COREPER y los grupos de trabajo en los que participan también representantes de la Comisión), y debe ser adoptada como posición común por el Consejo. A continuación se presenta el esquema de esta fase:



[168] En el caso de los REE que examinamos tiene un papel relevante la consultoría Coopers & Lybrand que trabaja en colaboración con el *lobby* ERRA.

En el caso de los RSU, la posición común no se asume en una primera lectura y se repite el proceso con una propuesta modificada de la Comisión, tal como prevé el procedimiento de la cooperación (artículo 149 del Tratado) [169].

C) *De la propuesta modificada (septiembre 1993) a la posición común del Consejo Europeo (marzo 1994)*

En un segundo intento, el Consejo toma en consideración la propuesta modificada por Comisión y adopta, por mayoría cualificada, la posición común. Esta es enviada y explicada al Parlamento para proceder a una segunda lectura.

Sin embargo, al iniciarse la segunda lectura en el Parlamento, el Comité de Medio Ambiente del Parlamento introduce unas enmiendas importantes en la posición común del Consejo. Este prevé que no conseguirá un consenso para adoptar las enmiendas del Parlamento y recurre al COREPER [170] que a su vez decide convocar un Comité de Conciliación, abandonar el procedimiento de cooperación e iniciar la vía de la codecisión [171]. Así, en la fase D) el Consejo

[169] El procedimiento de cooperación otorga un papel más importante que en el caso de la consulta al Parlamento Europeo.

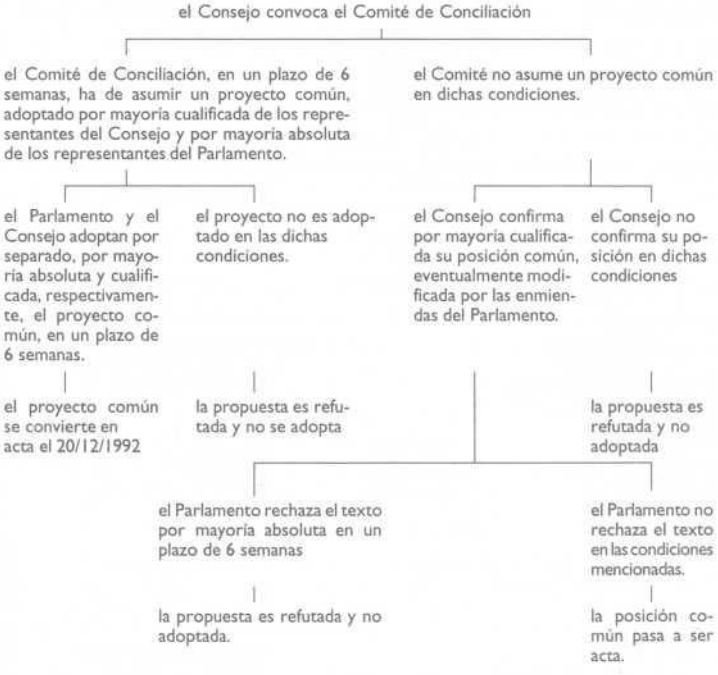
[170] El COREPER se convierte progresivamente en una instancia de negociación y de decisión (con capacidad para hacer contrapropuestas) en la medida en que los problemas cada vez más complejos (por el hecho de involucrar a más Estados miembros) bloquean la capacidad de deliberar del Consejo. Las contrapropuestas del COREPER, junto con el derecho de veto que tienen los Estados en el Consejo, limitan cada vez más el poder legislativo de la Comisión. El ejemplo de la Directriz 62/94/CE muestra claramente cómo el poder legislativo de la Comisión puede consistir únicamente en tener poder de iniciativa.

[171] Este procedimiento de decisión se incorpora a partir del Tratado de Maastricht (se regula en su artículo 189 B). La regulación de los residuos de

convoca al Comité de Conciliación, iniciándose el procedimiento de codecisión hasta conseguir la aprobación de la Directriz.

D) *De la posición común del Consejo (marzo 1994) a la aprobación de la Directriz (diciembre 1994) (idem)*

En un plazo de seis semanas el Comité de Conciliación debe llegar a un acuerdo final (proyecto común). El Parlamento y el Consejo disponen respectivamente de un plazo de seis semanas para aprobar el texto, de acuerdo con el proyecto común, por mayoría de los miembros del Parlamento y mayoría cualificada del Consejo.



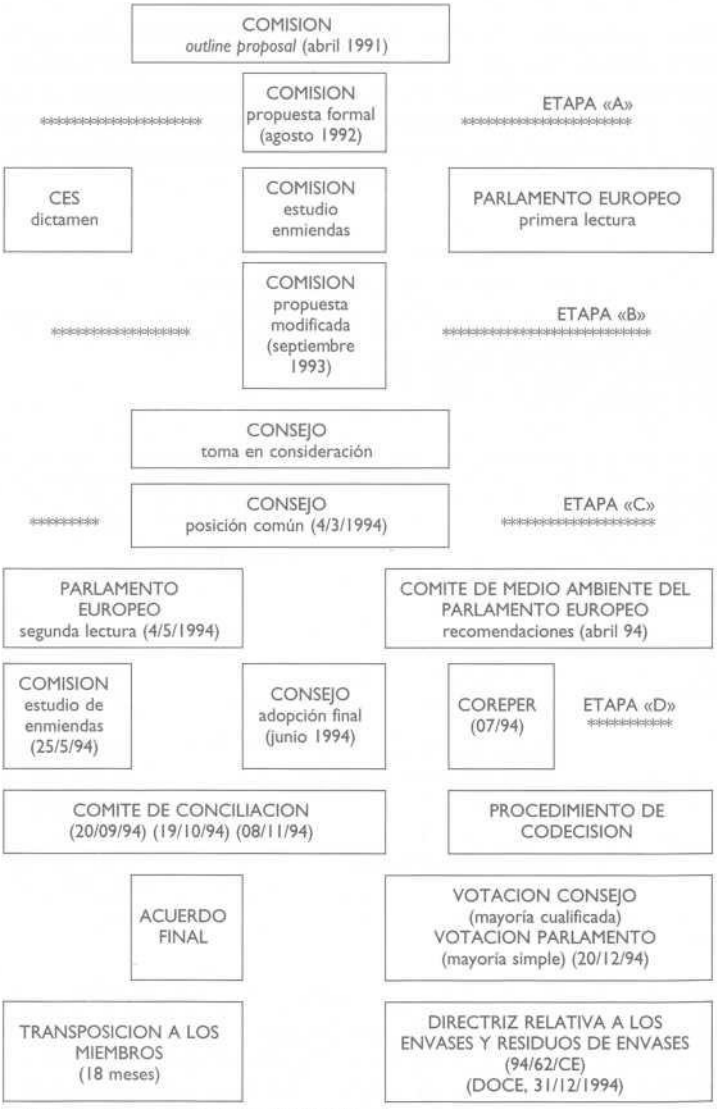
A través de estos esquemas se observa la complejidad del proceso de aprobación, que pone de manifiesto el conflicto de intereses que intenta regular la directriz. El recurso al procedimiento de codecisión manifiesta la doble dimensión del problema a regular: una dimensión económica (integración en el mercado único) y ecológica (reducción del impacto medioambiental de los REE).

---

envases, al conjuntar aspectos relativos al mercado interior y problemas medioambientales, puede acogerse a este procedimiento.

A modo de recapitulación se presenta el siguiente esquema:

APROBACION DE LA DIRECTRIZ 94/62/CE



FUENTE: Elaboración propia datos ANAIP-1994.

6.2. Los procesos de negociación de la Directriz D/94/62/CE

El estudio del proceso de negociación va precedido de la presentación de los condicionamientos generales, internos y externos de las instituciones comunitarias, presentes en el momento en que la Comisión inicia el proceso legislativo.

6.2.1. Condicionamientos intra y extracomunitarios

Antes de analizar el proceso de elaboración de la directriz es conveniente presentar, esquemáticamente, los condicionamientos internos (cambios en las instituciones y en la normativa existentes) de las instituciones comunitarias, y externas (normativa de los Estados miembros, intereses sectoriales y territoriales identificables) en relación al medio ambiente y más concretamente al problema de los RSU (residuos sólidos urbanos). Cabe enumerar los elementos que, tanto implícita como explícitamente, están presentes en las negociaciones.

Los condicionamientos intracomunitarios

En lo que concierne a la predisposición general respecto a los temas medioambientales [172], es ilustrativa la opinión que en el año 1991 expresa la Comisión, en uno de sus informes [173]: «Bajo el Acta Unica, la CE se comprometió a preservar y proteger un medioambiente sano, mejorar su calidad, salvaguardar la salud humana y asegurar el uso racional y prudente de los recursos naturales. Interviene allí donde estos objetivos pueden alcanzarse mejor a nivel de la Comunidad que a nivel de los Estados miembros actuando individualmente. El principio básico es el de prevenir y remediar el daño medioambiental.»

Ahora bien, estos propósitos pueden entrar en conflicto con la nueva situación socio-económica de la CE –provocada por la incorporación de Grecia (1981), España y Portugal (1986), y sus efectos sobre la consecución inmediata de un Mercado Unico Europeo (diciembre de 1992). En ausencia de cambios en las políticas industriales y tecnológicas, es previsible un *trade off* entre la consecución del mercado único –en las condiciones descritas– y la consecución de una política medioambiental preventiva y eficaz, tal como expresaba la Comisión en 1991.

---

[172] En este sentido, cabe recordar el conflicto provocado por la normativa danesa y la respuesta de las instituciones comunitarias.

[173] EC Commission (1991), *The European Community 1992 and Beyond*, Luxembourg, Office for Official Publications of the EC.

En este sentido, en 1989 la Comisión publica un Informe titulado *The Environment and the Internal Market* en la que se afirma que la creación de un mercado único, de la misma manera que la necesidad de desvincular el crecimiento económico de la degradación medioambiental, requieren una revisión profunda de la política medioambiental tanto a nivel comunitario como a nivel estatal. (Hildebrand, 1993, 30).

Esta apreciación pone de manifiesto las posibles contradicciones entre los dos fenómenos a destacar:

1. la voluntad de iniciar una etapa de política medioambiental más rigurosa, sobre la base legal que ofrece la inclusión, a través del Acta Unica Europea, del Título VII (Medio Ambiente) en el Tratado de la CEE;

2. la *carrera* por cumplir con los plazos fijados para la consecución del Mercado Unico (art. 8 del Tratado) el 31 de diciembre de 1992, exige una armonización de las normativas estatales, incluidas las medioambientales [174].

Durante la elaboración de la Directriz está presente la tensión entre las exigencias medioambientales y los requisitos de un área de libre comercio configurada por el mercado único. Los actores hacen prevalecer, de acuerdo con sus intereses, un aspecto u otro en las negociaciones.

En definitiva, como señala Hildebrand (1993), el Acta Unica Europea de 1987 afecta a la política medioambiental en tres aspectos:

- desde un punto de vista procedimental, el AUE introduce la aprobación por mayoría cualificada en el Consejo y el procedimiento de codecisión es incorporado por el Tratado de Maastricht (art. 189 B);

- desde un punto de vista substantivo, el AUE prioriza la consecución del mercado interior pero prevé, a través de la inclusión del Título VII en el Tratado, una base legal sólida para una política medioambiental comunitaria más rigurosa.

---

[174] El Acta Unica introduce los artículos 100 A y 100 B relativos a la armonización de las normativas estatales. Pese a la posibilidad que ofrece el artículo 100 A (4) de aplicar políticas medioambientales estatales particularmente exigentes, las medidas de armonización introducidas por el Acta Unica, con la finalidad de conseguir el mercado único, tienen un impacto evidente en las políticas medioambientales, en la medida en que las disposiciones en materia medioambiental que puedan afectar el funcionamiento del mercado interior deben decidirse a nivel comunitario.

Respecto a la normativa comunitaria existente en materia de RSU cabe recordar el precedente de la Directriz D/85/339 relativa a los envases para alimentos líquidos. Esta cuestión se analiza en conexión con el estudio de la primera fase decisional de la Directriz.

Los acondicionamientos externos

En el momento de plantearse la nueva Directriz, los condicionamientos externos en las instituciones comunitarias por orden de importancia son los siguientes:

1. El constante incremento del volumen de RSU en gran parte debido a la creciente fracción atribuible a los residuos de envases y embalajes incluida en las basuras domésticas. Este hecho hace más compleja la tarea, tradicionalmente encomendada a la Administración local, de eliminar los RSU, y alerta sobre la posibilidad, a medio o largo plazo, de que produzca el llamado *infarto por los residuos (basuras).*

2. La existencia de modelos estatales de gestión de residuos de envases y embalajes muy heterogéneos. Así, a nivel de tasas de recuperación, las diferencias son notables:

   - en Italia, los objetivos se establecen en reciclar el 50 % del vidrio y de las latas y el 40 % de las botellas de plástico;
   - en el Reino Unido, el gobierno anuncia el propósito de reciclar y/o compostar el 25 % de las basuras domésticas;
   - en Flandes, un acuerdo voluntario fija la tasa de recuperación de las basuras domésticas en un 28 %;
   - en Bruselas y Valonia, otro acuerdo establece las tasas de reciclaje siguientes: 80 % para los metales, 75 % para vidrio, 30 % para los plásticos y el 25 % para el papel.

   En cuanto a las modalidades de valorización, mientras que en Francia el Decreto Lalonde equipara el reciclaje y la incineración (con recuperación de energía), en Dinamarca, el Dutch Covenant limita la incineración a un 30 % de los residuos y en Alemania, la Ordenanza Toepfer la prohíbe. También son notables las diferencias en lo que se refiere a la responsabilidad de los agentes económicos: mientras que en Francia son los Ayuntamientos los responsables de eliminar los residuos, en Alemania son los empresarios. La financiación (internalización de costos) también varía de un modelo a otro: en Francia, Eco-emballages ha de aportar a los Ayuntamientos los recursos necesarios para financiar el sobrecoste de la recogida selectiva; en Alemania, los agentes económicos financian la totalidad del nuevo sistema de gestión.

La heterogeneidad de estos modelos de gestión es fuertemente criticada por los industriales, aduciendo que comporta obstáculos al libre comercio y, por lo tanto, a la consecución de un mercado interior único. Estas críticas se articulan progresivamente en una verdadera tarea de *lobbying* dirigida a los diferentes niveles territoriales de la Administración, en la medida en que los intereses industriales se organizan.

3. La posibilidad de valorizar los residuos de envases y embalajes para evitar el desaprovechamiento de recursos, teniendo en cuenta que el sector de los envases y embalajes es uno de los sectores económicos que más ha crecido en los últimos años.

6.2.2. *Las negociaciones para resolver un conflicto intersectorial e interterritorial*

En este apartado se estudia de qué manera las presiones territoriales y/o sectoriales influyen en los procesos de decisión y los contenidos de la directriz, teniendo en cuenta las condiciones generales de partida que se exponen siguiendo el orden cronológico, tratando de evitar que la periodificación induzca a errores de interpretación al valorar las acciones de los actores.

A) *Primera fase:* del borrador de propuesta de la Comisión (abril 1991) a la primera propuesta (agosto 1992).

Al comprobar que la Directriz 85/339 sobre envases de alimentos líquidos es totalmente insuficiente y que, en consecuencia, provoca la proliferación de diferentes modelos estatales de gestión de residuos de envases (en general), la DG XI de la Comisión Europea se plantea la necesidad de regular la gestión de los residuos de envases y embalajes, de forma global y a nivel comunitario.

A este propósito se ofrecen diferentes alternativas:

1. extender los objetivos de la propuesta al ámbito de aplicación de la Directriz 85/339, modificando sus contenidos;
2. elaborar una nueva directriz sobre envases y residuos de envases (en general), siguiendo el largo camino legislativo que ello supone;
3. fijar por parte de la Comisión unos objetivos (tasas de recuperación y reciclaje de los residuos de envases, niveles de minimización en la producción de residuos de envases, etc...) pero dejar que sean las administraciones estatales las que lleguen a acuerdos voluntarios con los sectores económicos involucrados.

La DG XI opta finalmente por la segunda posibilidad para «asegurar una elevada protección del medio ambiente y el grado necesario de armonización de las políticas estatales» (DG XI-A4, 21/2/92, *Final Draft*). La fuente de inspiración u orientación de la Comisión Europea, como temen los grupos empresariales, es el sistema alemán, con su ordenanza *(Verpackungsverordinung)* y modelo de gestión que lo acompaña (Duales System Deutschland), como modelo de referencia.

En cuanto al conflicto de intereses inherente a la regulación de los residuos de envases y embalajes se distinguen las siguientes dimensiones:

- una dimensión socioeconómica que enfrenta a los países *ricos* del norte de Europa con los países *pobres* del sur. Dada la representación de los Estados nacionales en el Consejo, este *cleavage* o separación puede ser un problema en el momento de tener que aprobar por mayoría cualificada la directriz [175].

- una dimensión tecnológica, aparentemente neutral y despolitizada pero que esconde un claro conflicto de intereses entre los diferentes sectores económicos afectados. En este sentido son especialmente interesantes las relaciones que se establecen entre los sectores económicos, los expertos y los grupos ecologistas para promover entre la opinión pública (consumidores) unos intereses (diferentes tipos de materiales, de modalidades de envase y de sistemas de valorización [176]) concretos y perfectamente identificables.

- Finalmente, una dimensión genuinamente política, derivada de la necesidad de armonizar las políticas de los Estados europeos miembros con los problemas de soberanía y de legitimidad que esto comporta. Este conflicto también tiene, evidentemente, una vertiente socioeconómica.

---

[175] En el periodo en que se elabora la directriz, la composición del Consejo es la siguiente:
– Alemania, Francia, Italia, Reino Unido: 10 votos.
– España: 8 votos.
– Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal: 5 votos.
– Dinamarca e Irlanda: 3 votos.
– Luxemburgo: 2 votos.
La mayoría cualificada –necesaria para aprobar una directriz– se consigue con 54/76 votos. En una ocasión, Bélgica decanta su voto a favor del norte en alguna de las fases decisionales.

[176] En lo referente a los sistemas de valorización es preciso recordar el conflicto entre los partidarios de la incineración con recuperación de energía y los que se oponen a ella. Este conflicto opone a Estados aparentemente aliados en la gestión de los residuos de envases (Alemania y Dinamarca).

En consecuencia, en la fase preliminar de elaboración de la directriz es previsible un conflicto de intereses intersectorial e interterritorial. Esta constatación lleva a la Comisión a considerar apropiado iniciar el proceso de elaboración por la vía «armonizadora» que establece el artículo 100 A. Esta decisión es cuestionada por los grupos ecologistas que consideran más adecuada la vía del artículo 130 S.

No obstante, el primer borrador de directriz se inspirará básicamente en el modelo alemán, en especial en lo referente al nivel de exigencia en las tasas de recogida y de recuperación y en las modalidades de valorización (se prioriza el reciclaje). La primera propuesta de la Comisión recoge un nivel de exigencia, en términos medioambientales, similar al modelo alemán y por lo tanto crea una linea divisoria claramente definida Norte-Sur.

B) *Segunda fase:* de la primera propuesta de la Comisión (agosto 1992) a la posición común del Consejo (marzo 1994).

Este borrador alerta a los sectores industriales que se movilizan a través de asociaciones ya existentes (Bureau International de la Recupération [177], Packaging Chain Forum y ERRA) o de nueva creación (EUROPEN, Organización europea del envase, el embalaje y el medio ambiente).

Las críticas de estas asociaciones intersectoriales y multinacionales tienen un denominador común: la falta de realismo de los objetivos cuantitativos del borrador. Para argumentar estas críticas, hacen referencia a la incapacidad del Sistema Dual alemán para recuperar, sólo a través del reciclaje, las cantidades de residuos recogidos y clasificados. EUROPEN, en concreto, pide revisar las tasas de recuperación (la directriz fija la retirada del flujo de los RSU de un 90 % de los REE, en un plazo de diez años después de aprobarse la directriz) aconsejando una tasa del 40 % (en un plazo de cinco años) y, en especial, flexibilizando las modalidades de valorización para evitar una jerarquización de las opciones.

---

[177] El BIR (Bureau International de la Récuperation) se crea en 1948 sin ánimo de lucro y tiene su sede en Bruselas. Se trata formalmente de una federación internacional de las industrias dedicadas a la recuperación y reciclaje de productos férricos, metales no férricos, papel, residuos textiles y plásticos (más de 500 empresas). Su misión más importante es crear un mercado internacional de subproductos. Sus contactos con la Comisión Europea, el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y la OCDE son continuados. El BIR es uno de los actores más beligerantes en conseguir que los subproductos (materiales recuperados) pasen a ser tratados como una mercadería cualquiera y se sometan a las mismas condiciones de libre circulación.

El BIR tiene un papel importante en la creación de un Comité Consultivo de la Comisión Europea que incluye la representación de la industria de la recuperación y el reciclaje. A través de este comité el BIR intenta modificar las definiciones de «residuo» (de acuerdo con su intención de asimilarlo a una mercadería cualquiera). En este sentido propone que «residuo» sólo incluya los materiales que no tengan ningún valor y, por lo tanto, no puedan ser revalorizables y tengan que eliminarse (quemar o verter). El BIR no consigue plenamente este objetivo pero determina los contenidos del concepto «valorización» que es la pieza angular (de cara a ofrecer una alternativa en la reutilización) de los modelos de gestión de los REE.

En cuanto a las presiones sectoriales, hay que señalar la actuación del poderoso sector del plástico, amenazado por una opinión pública muy desfavorable a su utilización, en especial en países como Alemania, Dinamarca y Holanda. La cúpula europea de las organizaciones empresariales de la industria del plástico (APME, Association of Plastics Manufacturers in Europe) actúa en contacto con la Federación europea del sector químico (CEFIC) y con otras asociaciones como el Packaging Chain Forum. Su operatividad se canaliza a efectos de incrementar su legitimidad, a través de una asociación creada *ad hoc* y dedicada a temas medioambientales: el PWMI (European Centre for Plastics in The Environment [178]). Esta asociación ejerce una importante tarea de *lobbying*. Su estrategia consistirá en mantener contactos con las asociaciones sectoriales del plástico de ámbito estatal (SMP en Francia, ANAIP en el España, VKE en Alemania, etc...) para coordinar las acciones a nivel europeo y, al mismo tiempo, tener contactos con grupos de intereses diferentes (Bureau Européen des Unions de Consommateurs, European Environmental Bureau), a fin de anticiparse a reacciones adversas e imprevistas.

En este último aspecto, son significativas las palabras del presidente de APME en la Memoria de esta asociación del año 1992: «Una contribución adecuada al trabajo del PWMI es que durante 1992 (fase de elaboración de la directriz que estamos tratando), se añadiera al Registro del Parlamento Europeo, que da una corta lista de candidatos para propuestas especiales y restringindas.»

Uno de los propósitos más importantes de este sector es alcanzar la armonización de las PPVREE derivadas de la directriz para evitar los obstáculos a la libre circulación de las mercaderías. Un ejemplo

[178] PWMI se constituye en Bruselas en 1990 con la intención de fomentar la idea de que los plásticos también son reciclables. Esta asociación afirma representar, mediante APME, el 90 % de la producción de plásticos en Europa.

OBJETIVOS DE...	COMO MINIMO...	PARA EL AÑO...
VALORIZACION	50 % en peso, del TOTAL de residuos generados	2001 (2005) *
RECICLAJE (para el conjunto de envases)	25 %, en peso, del TOTAL de residuos de envases generados	2001 (2005) *
RECICLAJE (para cada material)	15%, en peso, de CADA MATERIAL constituyente del caudal de residuos de envases	2001 (2005) *

* Año de ejecución aplicable a Grecia, Irlanda y Portugal.
FUENTE: Memoria anual (1994) de ANAIP.

de la iniciativa legitimadora de este propósito es la creación de una botella estandarizada a nivel europeo: «...el anuncio de un esquema pan-europeo de reciclaje de botellas es una clara demostración del compromiso de la industria de afrontar los temas de forma responsable y de común acuerdo. Responde perfectamente a nuestro objetivo de trabajar hacia la integración más beneficiosa, económicamente y desde el punto de vista medioambiental, de todas las soluciones inútiles en términos de *management*, en un marco legislativo europeo armónico» (Memoria de APME, 1992).

Estas acciones intersectoriales y sectoriales consiguen modificar los contenidos del borrador inicial de la Comisión Europea. En este sentido es significativa la opinión de la cúpula de las organizaciones empresariales de la industria del plástico a nivel sectorial en España (ANAIP) que difunde entre sus miembros la posición y las acciones del sector a nivel europeo.

Según ANAIP, las acciones promovidas por el sector de los plásticos son importantes tanto a nivel estatal (a través de las cúpulas estatales, por ejemplo ANAIP en España) como a nivel de las confederaciones europeas (APME, EUPC). ANAIP afirma que en algunos momentos los intereses del sector de los plásticos, y más concretamente de los productores de PVC, son seriamente amenazados.

En la Memoria anual de esta asociación (1994) esta amenaza se explica en los siguientes términos: al iniciarse 1994, se dispone de un texto adoptado por el Consejo Europeo de Medio Ambiente (publicado en marzo) que recoge la filosofía tradicional de la industria afectada, en su conjunto:

1) Necesidad de armonizar, a nivel europeo, las disparidades nacionales legislativas existentes (casos de Alemania, Austria, Suiza, etc.) en el campo de los envases y residuos de envases, y así evitar impedimentos a la libre circulación de productos en la Unión Europea.

2) Minimizar el impacto medioambiental de los residuos de envases, mediante la implantación de objetivos, a largo plazo, de recuperación de los residuos de envases, entendida esta recuperación, tanto desde el punto de vista del reciclado material como interpretada como una valorización energética.
3) Potenciar la industria de reciclado de plásticos como herramienta para alcanzar los objetivos marcados.

Así pues, las acciones propuestas por las asociaciones empresariales y los grupos industriales del plástico consiguen consolidar sus posiciones iniciales en marzo de 1994.

Estas posiciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- no supeditar las cuestiones de libre comercio a exigencias medioambientales [reflejado en el apartado (1)];
- admitir la incineración con recuperación energética como modalidad de valorización, para no perjudicar a la industria del plástico (con tecnologías de reciclaje mecánico incipientes) [reflejado en el apartado (2) y complementado en el (3)];
- silenciar la cuestión del PVC planteada por los grupos ecologista y que cuenta con el apoyo de Dinamarca [179], Alemania y Holanda.

El informe de ANAIP es muy explícito: «El texto, en términos generales, satisface –en opinión de los responsables de ANAIP– a los intereses del sector de los plásticos.» En efecto, la presión ejercida por los industriales, sin fisuras en esta primera etapa, permite redefinir los contenidos de la propuesta inicial. El texto de la posición común se interpreta generalmente como una erosión mínima de la propuesta inicial. Se considera que los industriales y los comerciantes son *los vencedores* al influir en el contenido de la propuesta. El contenido del texto es más cercano a la filosofía del modelo de gestión francés que a la del alemán. Significativamente, la Confederación de la Industria Danesa (DI) denomina el texto de la posición común del Consejo «una etapa en la buena dirección». Igualmente expresa su satisfacción la industria del envase *(Emballageindustrien)* y del plástico *(Plastindustrien) (Ugemagasinet Industrien,* núm. 4, enero 1994).

De las observaciones de la industria danesa se deduce que, en la primera etapa de la elaboración de la directriz, no se producen instrumentalizaciones destacables de la ambigua contradicción entre intereses económicos y ecológicos. Dicho en otras palabras,

[179] Dinamarca junto con otros países escandinavos decide en 1990 preparar un programa que contempla la eliminación progresiva del uso del PVC y de otros materiales tóxicos en la fabricación de los envases y embalajes.

que la industria, en términos generales, no utiliza los argumentos ecológicos (y a sus defensores) como aliados para defender unos intereses concretos (situación que acaba produciéndose en el debate sobre el uso del PVC).

Este primer escenario no se contradice con las manifestaciones de los grupos ecologistas. Así, Susan Leubuscher (de la Oficina Europea de Greenpeace) declara que la directriz no incorpora ningún propósito educativo para los consumidores y muestra una falta absoluta de ambición en términos medioambientales: «!Es sencillamente catastrófico! Es el reconocimiento por parte de la Unión Europea del fracaso de no querer intentar realmente imponer obligaciones vinculantes de reducción en un contexto de crecimiento de los residuos» *(Mogenavisen Jyllands-Posten,* 13 de diciembre de 1993). Estas observaciones contrastan con las declaraciones del portavoz del Comisario de Medio Ambiente (Ioannis Paleokrassas), Bruno Julien: «Queremos tener elevados niveles de exigencia (estándar) en toda la Unión Europea. Sin embargo, dicho estándar debería fijarse sobre la base de unas estimaciones razonables de las situaciones específicas en los países considerados individualmente. Sería un gran error establecer objetivos que gran parte de los países no conseguirían alcanzar» *(Mogenavisen Jyllands-Posten,* 13 de diciembre de 1993).

En definitiva, la estrategia encubierta de rebajar las exigencias del modelo alemán a través de la voluntad armonizadora, siguiendo las tesis del *lobby* ERRA, parece afirmarse en esta primera etapa que culmina con la posición común del Consejo Europeo. Sin embargo, esta situación empezará a variar a partir de marzo de 1994.

C) *Tercera fase:* de la posición común del Consejo (marzo 1994) a la aprobación de la Directriz (diciembre 1994)

La contraofensiva ecologista no se hace esperar. El primero de marzo de 1994, la Sociedad Danesa para la Conservación de la Naturaleza (Danmarks Naturfredningsforening) envía un fax al primer ministro danés, Nyrup Rasmussen, expresando su «profunda preocupación» por las informaciones que ha recibido del European Environmental Bureau (EBB) respecto al curso que toma la elaboración de la directriz. Según estas informaciones, el Consejo ha decidido poner la directriz en su agenda como una cuestión de tipo A (es decir, cuestión a tramitar al Parlamento Europeo sin discusión previa) del día 4 de marzo. Ello supone tramitar la posición común en un plazo de tiempo muy corto, (insuficiente, según los ecologistas) para movilizar a los parlamentarios europeos con el fin de alcanzar el *quorum* necesario para enmendar la directriz. Según los ecologistas, era necesario presionar al Consejo

para que incorporara la directriz en la agenda como una cuestión de tipo B. Se informa con presteza al primer ministro danés del que el EEB (European Environment Bureau) ya ha informado al gobierno alemán sobre esta cuestión y que éste ve con simpatía la propuesta de los ecologistas. (Danmarks Naturfredningsforening, brev. 36779, jr. núm. 0540-13/0370-4).

Las acciones de los grupos ecologistas tienen efectivamente un impacto claro en el transcurso de la elaboración de la directriz tal como recogen las observaciones del boletín de ANAIP: «Ahora bien, en el siguiente paso obligado de toda Directiva –segunda lectura del Parlamento Europeo– el camino de ésta empezó a complicarse» (ver esquema Procedimiento de aprobación de la Directiva 94/62/CE en página 190).

En efecto, el Comité de Medio Ambiente del Parlamento Europeo hace una serie de recomendaciones importantes que afectan claramente a los intereses de los productores de materias primas y de envases más difíciles de reutilizar o de reciclar. Estas recomendaciones hacen referencia a:

- la priorización de la reducción de residuos en origen como objetivo de prevención;

- la priorización de la reutilización y el reciclaje de residuos como formas de reaprovechamiento, que supone establecer sistemas que garanticen el retorno de los envases usados;

- la necesidad de aplicar análisis del ciclo de vida (ACV) a los envases, a fin de determinar un orden de preferencia entre los envases retornables, reciclables y reaprovechables;

- la necesidad de asegurar la clasificación y separación de los materiales en la recogida para asegurar su recuperación y reciclaje;

- la necesidad de aumentar los objetivos de reciclaje y valorización;

- la limitación en la composición de los envases de metales nocivos y de otras sustancias tóxicas;

- la limitación progresiva en el uso, en los envases, de materiales halogenados (PVC y otros).

Estas recomendaciones deben adoptarse por el plenario del Parlamento Europeo y pueden afectar directamente a la industria del plástico. Por lo tanto, los grupos ecologistas consiguen efectiva-

mente movilizar a sus aliados en el Parlamento Europeo. Por esta razón, en abril de 1994 el sector de la industria de los plásticos vuelve a movilizarse: «ANAIP, enterada del contenido de las enmiendas propugnadas, algunas de las cuales eran claramente discriminatorias para los plásticos, puso en marcha nuevamente sus acciones. Además de contactar con los ministerios correspondientes en España, efectuó diversas visitas personales en Bruselas y remitió numerosos escritos a los miembros españoles del Parlamento Europeo, manifestando la postura del sector nacional de plásticos, en apoyo claro a la postura común del Consejo, de marzo de 1994, con el objetivo de evitar la adicción de determinadas enmiendas en la plenaria del PE...»

Estas acciones se coordinan con las acciones de las confederaciones europeas del sector (APME y EUPC). Según ANAIP: «Todas estas acciones consiguieron frenar las propuestas planteadas y el Parlamento, en mayo, acepta sólo algunas de ellas, que no ponen en peligro los intereses de los plásticos [180].»

Sin embargo, en junio de 1994, Bélgica se opone, en el Consejo Europeo, a una enmienda del Parlamento que hace referencia a los instrumentos económicos, es decir, a la posibilidad de que la Administración incentive económicamente –mediante medidas a determinar– el reciclaje y la reutilización de los envases. Esta oposición se explica por ser Bélgica el único país de la Unión Europea que desea aplicar una verdadera política fiscal –la famosa ecotasa– para la gestión de los RSU. Esta política, al basarse en el principio del contaminador-pagador, es contraria por principio a una política incentivadora (a través de las PPVREE). A la oposición de Bélgica se añaden rápidamente las de Holanda, Dinamarca y Alemania, rompiéndose el consenso necesario para aprobar la directriz.

Cabe recordar que en Dinamarca el gobierno aplica una política en la materia que restringe la libre circulación de envases de lata

---

[180] Esta observación muestra la debilidad del Parlamento respecto del Consejo: de todas las recomendaciones del Comité de Medio Ambiente, finalmente, sólo acepta las más próximas a la posición común del Consejo. De no haber existido la oposición de Bélgica, Dinamarca, Holanda y Alemania en el Consejo, éste seguramente hubiera adoptado la versión de la directiva de la posición común del Consejo, de marzo 1994. Esto pone en evidencia que las discrepancias surgidas en el Consejo a partir de junio de 1994 –que contrastan con la posición común tomada tres meses antes– recogen un conflicto de intereses que se había reservado al Parlamento, pero que éste, por falta de voluntad o de capacidad, no asume. A la debilidad del Parlamento se añade, como factor explicativo del inesperado disenso en el Consejo, el carácter fuertemente territorial de los conflictos de intereses –que se deriva de las implicaciones que tiene la gestión de los REE sobre la libre circulación de mercaderías. Estas observaciones apuntan hacia la falta de definición en la posición de los partidos políticos en materia de gestión de los RSU.

o de aquellos que puedan ser reutilizados, basándose en las normativas analizadas en el primer capítulo *[Ministerial Order on Carbonated Soft Drinks and Beer Containers* (397/81) y *Act on Recycling and Waste Reduction* (523/84)]. Estas normativas entran en conflicto con la posición común del Consejo Europeo que exige que se garantice un tratamiento no discriminatorio para los productos importados y, por lo tanto, que no se creen obstáculos a la libre circulación de mercaderías. La segunda lectura de la directriz introduce algunas modificaciones a esta posición (considerando 18, en la versión actual): a la advertencia de que los sistemas de gestión han de evitar la distorsión del mercado y la limitación de la libre circulación, se añade la precisión de que estos sistemas deben asegurar al máximo el retorno de los envases (tal como dispone la normativa danesa). Respecto a Holanda y Alemania, cabe recordar que los objetivos fijados por estos países sobre la recuperación y reciclaje de residuos de envases son mucho más exigentes que los que fija la directriz.

Al no llegar a ningún consenso, el Consejo Europeo decide recurrir al Comité de Representantes Permanentes. El COREPER acuerda utilizar la vía de la codecisión para desbloquear la situación [181]. Por el procedimiento de codecisión se crea un Comité de Conciliación formado por representantes del Consejo y del Parlamento, arbitrados por la posición teóricamente neutral de la Comisión Europea. El Comité de Conciliación celebra su primera reunión el 20 de septiembre de 1994.

Según ANAIP, en esta primera reunión «los representantes del Parlamento Europeo pretenden aprovechar las circunstancias de la conciliación para resucitar viejas enmiendas, que, en su día, no han sido aceptadas, ni siquiera por mayoría, en su propia Sesión Plenaria de mayo» (Boletín ANAIP 01/10-12-1994). Sin embargo, las enmiendas que se ponen sobre el tapete son las que formula el Comité de Medio Ambiente en la segunda lectura y se refieren a:

1) introducir una jerarquización en las opciones de gestión;
2) introducir un requisito general para promover la reducción de los envases;
3) delegar la responsabilidad de la disposición del rechazo (eliminación) de los residuos de envases a los industriales; aplicando el principio de quien contamina paga;
4) aumentar el reciclaje para cada material (pasar del 15 % al 25 %);

[181] La inhibición del Parlamento Europeo, con el consiguiente traslado del conflicto a nivel del Consejo, hace previsible la adopción del procdimiento más complejo de decisión comunitaria, el de la codecisión.

5) llegar a la limitación progresiva del uso, en los envases, de compuestos halogenados (PVC y derivados).

No es extraño que ANAIP perciba estas enmiendas como una amenaza para los industriales, ya que afectan muy concretamente a los intereses del sector de los plásticos: «ANAIP, conociendo de antemano mediante sus contactos en Bruselas, cuál podía ser la postura del Parlamento en esta primera reunión, consideró imprescindible actuar con urgencia: averiguó qué españoles se iban a sentar en la "mesa de conciliación", seleccionó a algunos de ellos y les tramitó al información necesaria» (Boletín ANAIP 01/10-12-1994).

Según los industriales españoles del plástico, el resultado de esta primera reunión deja claro que el Consejo no está dispuesto a aceptar el planteamiento del Parlamento. Son necesarias una segunda y tercera reunión. En la segunda reunión, celebrada el 19 de octubre, el contenido se limita exclusivamente al artículo relativo a los instrumentos económicos, y a algunas cuestiones formales que no afectan el contenido de la directriz. En este sentido, parece consolidarse la posición común, asumida por el Consejo Europeo en marzo de 1994 y no asumida por Bélgica con su oposición a los instrumentos económicos [182] que propone la directriz. El 8 de noviembre se celebra la última reunión del Comité de Conciliación, dedicada exclusivamente a cuestiones formales. Finalmente, la directriz es aprobada el 20 de diciembre de 1994 por el Consejo y por el Parlamento europeos; la primera directriz que por razones de procedimiento legislativo (codecisión), figura con el título de Directriz del Parlamento y del Consejo.

6.3. Recapitulación sobre el tercer escenario

Como ya hemos indicado, la aprobación de la directriz supone para los empresarios afectados por las PPVREE la posibilidad de fijar un modelo de gestión armónico que evite los particularismos del norte. En una primera etapa de la elaboración de la directriz (hasta la posición común del Consejo Europeo), los empresarios consiguen establecer las bases para hacer posible una intermediación de intereses en los términos *previstos* por las grandes multinacionales y sus organizaciones representativas, ya que la filosofía de la directriz no se aparta mucho de la del modelo francés de gestión de los REE.

---

[182] Recordemos que Bélgica plantea la gestión del residuo a través de la aplicación de ecotasas, aplicando, en consecuencia, mucho más estrictamente el principio del contaminador-pagador. Este principio queda desdibujado en el marco de una política de incentivos económicos, tal como plantean algunos países representados en el Consejo.

CAPITULO 7

CUARTO Y ULTIMO ESCENARIO DE LA INTERMEDIACION DE INTERESES: EL MODELO DE GESTION DE LOS RESIDUOS DE ENVASES Y EMBALAJES EN ESPAÑA

Al igual que otros Estados de la Unión Europea, en España los empresarios presentan, en julio de 1992, una propuesta de acuerdo voluntario para la gestión de los residuos de envases y embalajes como *paliativo* (vía valorización de los PPVREE) al problema del creciente volumen de RSU. Esta propuesta se dirige a la Secretaría General del Estado para el Medio Ambiente del Ministerio de Industria.

Ahora bien, a diferencia de Alemania o Francia, no se empieza a elaborar formalmente un modelo de gestión de los residuos de envases hasta el inicio del plazo para trasladar a la práctica la directriz comunitaria sobre la materia.

A diferencia de Francia, donde los intereses empresariales se organizan para crear –mediante una intensa actividad de *lobbying*– un contramodelo (respecto del alemán) que sirviera de referente para la futura directriz europea, en España, los empresarios formulan una propuesta basada, sin matices, en el modelo francés. Prevén que la directriz se inspira en éste, en gran parte, que su transposición será mimética y que la aplicación de sus contenidos será orientativa.

Las expectativas empresariales, por lo menos las de sectores beligerantes como el de los plásticos, no se cumplen plenamente. Ello se debe a que las bases para la mediación de intereses entre el sector empresarial y la Administración se tambalean por la entrada en el escenario de nuevos actores que representan intereses difícilmente intercambiables en la estructura inicialmente prevista.

En efecto, el proceso de transposición de la directriz (proceso que en principio formaliza el modelo de gestión en España y, por lo tanto, sienta las bases para la mediación de intereses entre la

Administración y los agentes económicos) se modifica sustancialmente, tanto en cuanto a su procedimiento de discusión y de aprobación como en lo que concierne a sus contenidos, con la incorporación del Consejo Asesor del Medio Ambiente. Desde entonces, los contenidos de los borradores sucesivos se alejan de las propuestas iniciales de los empresarios.

El hermetismo y secretismo de la discusión del modelo francés –formalizado, como en España, a través de un decreto-ley– justificado públicamente por la necesidad de reaccionar rápidamente ante la «irracionalidad» del modelo alemán y de la inminencia de la directriz, se rompe, en el caso español, debido a la dilación por la espera de una directriz definitiva. Así, lo que en principio parece una estrategia prudente para los empresarios *(copiar* el modelo francés y esperar la directriz europea) se convierte en una trampa, en la medida en que la dilación hace cada vez más permeable a otros sectores sociales una problemática que sólo incumbe inicialmente a los empresarios y a las administraciones locales.

Para mostrar las variaciones de este último escenario es preciso conocer ante todo la propuesta inicial de los empresarios españoles [183]. La propuesta de la industria española para la gestión de los residuos de envases y embalajes contenidos en los RSU destaca por su similitud con respecto al modelo francés. En esta propuesta, los empresarios sientan las bases para intermediar unos intereses con la Administración mediante un acuerdo voluntario para la gestión del problema.

A continuación se aborda el tortuoso proceso de transposición de la directriz para examinar como se formaliza definitivamente el modelo de gestión de los residuos de envases en España y, cómo se concreta el acuerdo voluntario y la intermediación de intereses. Finalmente, se presentan dos experiencias piloto de gestión en Cataluña distintas o casi opuestas en cuanto a sus contenidos: Brossa Neta y Residu mínim. La comparación de estas experiencias, destacando la influencia empresarial de una de ellas, permite analizar por un lado cómo se materializa la propuesta inicial de los empresarios –ya que esta experiencia piloto la diseñan actores muy vinculados a quienes elaboran la propuesta de la industria española. Por otro lado, se examina en qué medida los objetivos empresariales se desvirtúan –y en cierta medida reemplazan los de la experiencia alternativa– en el proceso de formalización de un modelo de gestión definitivo.

---

[183] Si en alguna ocasión se menciona a los empresarios españoles, es teniendo en cuenta que en el sector de las materias primas y de la distribución y, en menor medida, en el sector de la fabricación de envases y embalajes, predominan las multinacionales con capital extranjero mayoritario.

7.1. La propuesta de acuerdo voluntario de los empresarios en España [184]

Desde un punto de vista comparativo, es preciso estudiar la influencia de los empresarios españoles en la elaboración de los modelos presentados, señalando el carácter imitativo o residual de su propuesta de acuerdo voluntario para la gestión de los REE y las dificultades de llegar a una propuesta consensuada entre los diferentes sectores industriales y comerciales involucrados.

Antes de examinar el contenido de la propuesta industrial [185], es interesante ver cuál es la situación del problema en el momento (1991-1992) de elaborar dicha propuesta.

En primer lugar, existen experiencias piloto de recogida selectiva de envases y embalajes en España que sirven de aval a la propuesta industrial. Estas experiencias de recogida selectiva representan una primera fase en la gestión de los REE ya que, como hemos visto en el caso alemán o francés, sólo una recogida selectiva de los envases hace posible la recuperación posterior de los materiales a valorizar. Como se aprecia en el cuadro 1 estas experiencias son impulsadas y financiadas, en parte, por asociaciones empresariales de carácter sectorial donde predomina el sector del plástico (ANAIP, ANAPE). También es destacable la presencia, de nuevo, del *lobby* ERRA [186], que a través de las experiencias que lleva a cabo simultáneamente en diferentes países, intenta ejercer su presión sobre la Directriz Comunitaria.

Según los datos de Coopers & Lybrand [187] sobre la recuperación de los materiales recogidos, al margen de los métodos tradicionales (chatarreros), las nuevas experiencias existentes afectan en especial al vidrio y al papel/cartón. El reciclaje del vidrio se realiza a través del Centro de Envase de Vidrio [órgano creado por la

---

[184] Para la lectura de este apartado es imprescindible consultar el apéndice que hace referencia a la organización de los intereses empresariales, no sólo por las abundantes siglas que aparecen, sino para conocer los vínculos entre las asociaciones empresariales y comprender mejor las redes asociativas que se construyen para defender unos intereses económicos.

[185] Estrictamente hablando se trata de una propuesta empresarial, ya que se elabora teniendo en cuenta los intereses de sectores de la distribución (comerciales). El término «industrial» es utilizado por la Comisión de Medio Ambiente de la CEOE, órgano que representa oficialmente la propuesta.

[186] Una experiencia pilotada casi exclusivamente por el *lobby* ERRA es la de Brossa Neta, el modelo de gestión impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona y que, en principio, había de implementarse en toda el Area Metropolitana de Barcelona.

[187] La consultoría multinacional Coopers and Lybrand es, desde la elaboración de la propuesta de la industria, un actor importante en la formulación de los modelos de gestión en España. Muy vinculada al *lobby* ERRA toma a su cargo los proyectos que se elaboran en España.

CUADRO 1
Experiencias piloto de recogida selectiva (fase inicial en la gestión de los REE) en España hasta 1992

Participantes (además de los ayuntamientos)	Lugar	Población afectada	Año	Actividad
ANAIP/ANAPE/ ANEP	Barcelona	3.000 viviendas	1990	Recogida selectiva: plástico, vidrio, papel
Sólo ayuntamientos	Burgos	Toda la población	1990	Botellas de plástico
EGMASA, DOW IBER., S.A.	Sevilla	Andalucía Occidental	1990	Film de plástico
ERRA, Cruz Roja	Barcelona	12.000 viviendas	1991	Todo tipo de material
ANAIP, ANARPLA, Fund. Esp. Plast.	Madrid	2.000 viviendas	1991	Recogida de envases + material orgánico
Fund. Esp. Plast. para la protección del Med. Amb.	Pamplona	300.000 habitantes	1992	Recogida selectiva de envases
Fund. Esp. Plast. ANARPLA	Tarragona y Vilaseca	122.000 habitantes	1992	Plástico y papel

FUENTE: Elaboración propia, memorias de ANAIP.

Asociación Nacional de Empresas de Fabricación Automática de Envases de Vidrio (ANFEVI)], el reciclaje del papel y del cartón lo llevan a cabo principalmente los miembros de la Asociación Española de Almacenistas de Papel y Cartón Recuperados (REPACAR). Los datos que ofrece dicha consultoría son los siguientes:

VIDRIO: se inicia el reciclaje el 1 de febrero de 1982 en Madrid, con la disposición de 132 contenedores y 44 puntos de recogida; una semana después se instalan 54 contenedores en Barcelona. En 1990, 824 Ayuntamientos (33 capitales de provincia) disponen de un servicio de recogida del vidrio, lo que supone 10.000 puntos de recogida y un servicio que abarca 23 millones de habitantes.

PAPEL Y CARTON: se dispone de datos sobre la recuperación de este material a partir de 1976, cuando se reutiliza un 33,8 % del papel recogido (28 %); la tasa de reutilización alcanza el 64,1 % en 1990 (una de las más altas a nivel mundial). Asimismo, la tasa de recogida de este material disminuye constantemente desde 1985 (cuando alcanza un nivel máximo del 44 %), en parte debido a la importación de papel recogido en otros países.

Pese a estas experiencias piloto en recogida selectiva y tratamiento posterior de los RSU, el cuadro 2 muestra que los sistemas de gestión de los RSU en España se basan casi exclusivamente en la eliminación (disposición del rechazo) y prácticamente nada en la valorización.

CUADRO 2
Destinación y tratamiento de los RSU en España (1990 y 1992)

Sistemas de eliminación *	1990		1992	
	Millones Tn/año	%	Millones Tn/año	%
Vertedero incontrolado	4,6	34	3,4	27
Vertedero controlado	7,1	51	6,1	48
Compuestos **	1,5	11	2,6	20
Incineración con recup. energ.	0,5	4	0,4	3
Incineración sin recup. energ.	0,1	1	0,2	2
TOTAL RSU	13,8	100	12,5	100

* Para comparar la situación con otros estados, ver el cuadro 9.
** No distingue entre la parte que corresponde a compuestos de materia orgánica y la parte que corresponde a reciclaje de materiales.
FUENTE: Medio Ambiente en España 1992, MOPTMA, Dirección General de Política Ambiental, Madrid, 1993.

En consecuencia, la propuesta de los empresarios parte de la situación en que la valorización de los REE es prácticamente inexistente, pese, como ya hemos dicho, a la existencia de algunas experiencias piloto en las que participan los propios empresarios. Y si la gestión es aún incipiente, el problema no deja de aumentar principalmente debido al aumento de los residuos de envases y embalajes [188]. Este incremento se correlaciona con la producción de envases, ya que en el período 1988-1992, en España, el sector de los envases y embalajes crece en términos reales un 23 %. Así pues, la evolución de las cantidades de RSU generadas aumenta a buen ritmo en los últimos años, tal como muestra siguiente cuadro.

CUADRO 3
Evolución en la generación kg/hab/año de RSU en Barcelona

Año	Toneladas		Año	Toneladas	
	Total	Kg/cap.		Total	Kg/cap.
1975	496 155	291	1984	453 613	266
1976	500 446	294	1985	462 658	272
1977	492 377	289	1986	500 406	294
1978	484 701	285	1987	542 220	319
1979	488 756	287	1988	580 987	342
1980	456 070	268	1989	604 894	355
1981	456 862	269	1990	625 800	368
1982	461 780	272	1991	656 373	386
1983	459 035	270	1992	675 223	397

FUENTE: Elaboración propia, datos del Ayuntamiento de Barcelona, 1992.

[188] No hay que olvidar que los residuos de envases y embalajes representan el 25-30 % del peso y el 60 % del volumen de los RSU.

Por lo tanto, cuando se elabora la propuesta industrial, el problema de gestión de los RSU se agrava, como sucede en otros países europeos, con la particularidad de que el problema es poco conocido tanto por la Administración como por los empresarios. Esta situación es reconocida por los propios empresarios como manifiesta Alberto Pérez (Ex-Presidente de ANAIP y Secretario de ASODECO (Asociación para el Desarrollo de Eco-embalajes España): «Tengo que reconocer que el tema de residuos está muy verde y España es uno de los pocos países donde no hemos iniciado más que acciones muy aisladas; hace falta que la Administración, como en otros países, establezca un acuerdo marco entre las diferentes industrias relacionadas con los residuos y las diferentes Administraciones...» (Ponencia presentada en las «Jornadas sobre Envases y sus Residuos», Madrid 12-13/7/1995).

Al igual que en Francia, la industria española crea un grupo de trabajo intersectorial para elaborar una propuesta de acuerdo voluntario sobre prevención y control de residuos sólidos urbanos (envases y embalajes). En este grupo de trabajo están representados los diferentes agentes económicos relacionados con la gestión de los residuos de envases, de la siguiente forma:

1. Productores de materias primas para la fabricación de envases y embalajes:

Materiales	Fabricantes de envases y materiales de envases	
	Asociación representada	Representante empresa/Asoc.
METAL	**AME** (Asoc. Metalgráfica Española)	Joaquim de la Paz
PLASTICOS	**ANAIP** (Confederación Esp. de Empresarios de Plásticos)	Alberto Pérez, José M. Cavanillas, Teresa Martínez
VIDRIO	**ANFEVI** (Asoc. Nal. de Empresas de Fabricación Automática de Envases de Vidrio)	Juan Martín Cano
PAPEL Y CARTON	**ASPAPEL** (Asoc. Nal. de Fabricantes de Papel y Cartón)	Jesús Garrido, José M. Hermana, Eduardo Aragüés
CARTON COMPLEJO	**AEFECCPAL** (Asoc. Esp. de Fabricantes y Distrib. de Envases Complejos Celulósico-Poliméricos para Alim. Líquidos)	Jaime Santafé
CARTON ONDULADO	**AFCO** (Asoc. Esp. de Fabricantes de Cartón Ondulado)	Lope Torán

Así, en lo referente a los productores de materias primas se observa que en el grupo de trabajo están presentes todos los sectores a través de sus asociaciones correspondientes de ámbito estatal y sus representantes. Cabe destacar la presencia de Alberto Pérez como representante (en ese momento Presidente) de ANAIP, ya que es uno de los impulsores, junto con Francisco Chacón (Coca-Cola), de ASODECO, el organismo encargado de formular un sistema integrado de gestión de los REE en España.

2. Fabricantes de envases y embalajes y consumidores de envases:

Productos	Envasadores	
	Asociación representada	Representante empresa
ALIMENTOS Y BEBIDAS	**FIAB** (Federación Esp. de Ind. de la Alim. y Bebidas)	Horacio González, Francisco Chacón (Coca-Cola)
DETERGENTES Y PRODUCTOS TENSOACTIVOS	**ADTA** (Asoc. de Fabricantes de Detergentes, Tensoactivos y Productos Afines)	Manuel Navarro (Procter & Gamble), Juan Robledo
ELECTRODOMESTICOS	**ANFEL** (Asoc. Nal. de Fabricantes de Electrodom. de Línea blanca)	Antonio Álvarez. Alberto Zapatero
	FAPE (Asoc. Esp. de Fabricantes de Pequeños Electrod.)	Jesús Sevil
PINTURAS	**ASEFAPI** (Asoc. Esp. de Fabricantes de Pinturas y Tintas de Imprimir)	José Luis Mata, Joaquín Mas, M. Carmen Moreno

FUENTE: Adaptación de Coopers & Lybrand. Plan de Actuación Ambiental 1993. Programa de Formación Ambiental. Centro Industrial y Mercantil de Vizcaya. 1993.

Respecto a los productores de productos envasados, están representados los sectores que producen bienes de consumo masivo (alimentos, bebidas, detergentes, pinturas, electrodomésticos). Cabe destacar que en algunos casos los propios productores de estos bienes fabrican los envases y embalajes. Así pues, aunque fundamentalmente la Comisión de Medio Ambiente de la CEOE es la que presenta la propuesta, son las asociaciones sectoriales las encargadas de llevarla a cabo.

La propuesta de los empresarios españoles es inducida por la existencia de propuestas industriales de otros países europeos y va consecuentemente a remolque de ellos. Ello no es extraño si tenemos en cuenta que en la cultura empresarial española existe cierta despreocupación por los condicionamientos legales o reguladores, motivada por el aislamiento y la escasa internacionalización de la

economía española. Por este motivo, el mayor peso de las multinacionales –obligadas a respetar las regulaciones de los mercados internacionales– dentro del conjunto del sector empresarial español y el ingreso de España en la Comunidad Europea conducen a que, tardiamente y en términos generales, el empresario español se ocupe progresivamente por cuestiones reguladoras.

El siguiente cuadro permite situar cronológicamente la propuesta española en el marco europeo donde prosperan tanto las legislaciones estatales y comunitarias como otras propuestas empresariales.

CUADRO 4
Cronología de la legislación y de las propuestas de los industriales relativas a la gestión de los residuos de envases

	U.E.	Alemania	Francia	España
1985	Directriz 85/ 339/ CEE relativa a envases para alimentos líquidos			
1986		Ley Federal sobre residuos (faculta al Gobierno federal a obligar al productor y distribuidor a reutilizar los envases).		
1990		**Propuesta de la industria para evitar el sistema de retorno con la creación del DSD.**		
1991	Outline proposal for a Council Directive on Packing	Ordenanza de 12/ 691 relativa a los residuos de envases y embalajes en general.	**Propuesta de la industria para gestionar los residuos de envases.**	Real-decreto relativo a los residuos de envases para alimentos líquidos.
1992			Decreto relativo a los residuos de envases y creación de Eco-emballages	**Propuesta industria española relativa a los residuos de envases y embalajes.**

FUENTE: Elaboración propia.

El cuadro informa sobre los siguientes fenómenos:

1. En los tres Estados-naciones de referencia la industria intenta anticiparse a la normativa europea sobre la materia.

2. La propuesta de la industria en los respectivos Estados-naciones precede a la legislación estatal sobre la materia, o bien es concomitante.

3. La diagonal formada por las casillas en negrita ilustra claramente el carácter reactivo de la propuesta de los empresarios en España.

Respecto a los sectores industriales relacionados con los envases y embalajes, el énfasis sobre los aspectos negativos proviene mucho más del ámbito estrictamente sanitario que del ámbito medioambiental y, en concreto, del problema de los residuos. En este sentido, es significativa la percepción del sector de los plásticos, que en el año 1988, en relación a las restricciones legales sobre los envases y embalajes señala: «Quizá a causa de otras preocupaciones prioritarias, nuestra participación en los trabajos comunitarios (en lo que respecta a estos temas sanitarios) no ha sido aún debidamente organizada: todavía no hay una definición sobre los departamentos y las personas responsables de cada uno de los aspectos y trabajos, a consecuencia de ello no existe una continuidad en los asistentes a las reuniones de Bruselas, no se ha vertebrado el cauce para la debida colaboración entre los técnicos de la Administración y sus colegas de la industria, etc. Todo esto da lugar a fallos informativos, esfuerzos inútiles y, sobre todo, a que nos movamos en un ambiente de ambigüedades y dudas. Pero no debemos intranquilizarnos. Ya llevamos tiempo en la CEE y se ha demostrado lo que tantas veces ya habíamos anunciado: que no había ningún problema en lo que se refería a nuestra legislación sanitaria de los plásticos y su comparación comunitaria» [189]. El resto de la ponencia que representa la posición del Centro Español de Plásticos, «Legislación sobre Envases y Embalajes en Plásticos», no contiene ninguna referencia a la regulación de los residuos de envases. Este hecho es significativo si tenemos en cuenta la existencia de muchos textos legales sobre la materia [190].

---

[189] Citado textualmente de la ponencia presentada por un miembro del Centro Español de Plásticos (CEP) en las «IV Jornadas del Envase y Embalaje en Materiales Plásticos». Cabe destacar que el CEP es una de las organizaciones empresariales del sector de los plásticos más sensibilizada por la temática medioambiental y que ha mostrado más voluntad por colaborar en la gestión de los REE.

[190] En efecto, en junio de 1988 (fecha de la presentación de la ponencia) la normativa estatal y europea relacionada con los residuos de envases y embalajes cuenta, entre otras, con las disposiciones siguientes:
- Ley 42/1975 sobre desechos y residuos sólidos urbanos (España, 1975).
- Loi 75/663 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des materiaux (eliminación de residuos y recuperación de materiales) (Francia, 1975).
- Refuse Disposal Amenity Act (sobre residuos domésticos, industriales y comerciales) (Reino Unido, 1978).
- 532/84 Act on recycling and Waste Reduction (reciclaje y reducción de residuos) (Dinamarca, 1984).

Esta despreocupación por el problema de los residuos es aplicable a otros subsectores industriales y responde a las lógicas examinadas en el capítulo sobre la contextualización histórica del problema de la gestión de los RSU: la industria, en términos generales, considera que invertir en cualquier bien o servicio en desuso es una actividad cara e improductiva; el problema de los residuos no preocupa porque sencillamente se ignora. Esta actitud se ve reforzada en el caso español por el vacío legal existente en la materia; una situación que, como ya hemos visto, no es extrapolable a otros países europeos, donde desde los comienzos de los años noventa hay una amplia actividad legislativa. En lo referente a la legislación española sobre los residuos sólido urbanos y los residuos de envases y embalajes en concreto, destacan las disposiciones siguientes:

- Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre derechos y residuos sólidos urbanos (BOE 280, 21-11-1975).

- Real Decreto legislativo 1163/1986, de 13 de junio, por el que se modifica la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos (BOE 149, 23-6-1986).

- Real Decreto 319/1991, de 8 de marzo, por el que se establecen acciones sobre la producción, comercialización, empleo reciclado y relleno de envases para alimentos líquidos (BOE 64, 15-3-1991).

En definitiva, pese a la existencia de estas disposiciones, no es hasta la constatación de los efectos de la Ordenanza Toepfer (junio 1991), con su potencial internacionalización a través de la directriz europea en preparación (Outline Proposal Council Directive on Packing, abril 1991), cuando los industriales españoles se movilizan e inician la tarea de elaborar una propuesta de acuerdo voluntario para gestionar el problema de los residuos de los envases.

Este cambio de actitud no se explica sólo por posibles presiones reguladoras –tanto a nivel estatal como comunitario– sino, en especial, por el hecho de que los efectos de una regulación sobre los residuos de envases son interpretados por los empresarios en España como una posible amenaza al libre comercio.

Así, los efectos de las disposiciones alemanas (Decreto Toepfer) se empiezan a notar en el país al afectar a algunos sectores

---

– Directriz 85/339/CEE relativa a envases para alimentos líquidos (CE, 1985).
– Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfallen (Ley Federal alemana sobre residuos) (RFA, 1986).
– Ley 441/1987 sobre disposiciones urgentes en materia de tratamiento de residuos (Italia, 1987).

económicos. Por ejemplo, en la exportación masiva de subproductos (papel, cartón, plástico) alemanes –debido a la efectividad de la recogida selectiva alemana– que perjudica gravemente a los recuperadores tradicionales españoles. Cabe añadir un nuevo problema: las grandes empresas de distribución alemanas intentan requerir a los exportadores europeos envases y embalajes susceptibles de adoptar el Grüner Punkt, entre ellos, los productores de frutas y verduras del sur de Europa. Entre estos requerimientos se encuentra la exigencia de embalar dichos productos en cajas de plástico reutilizables (una paradoja del ecologismo alemán, tan enemigo del plástico...). Esta medida supone la substitución de las tradicionales cajas de cartón o de madera, hecho que alertó al sector español del cartón como muestra la denuncia de la asociación sectorial AFCO dirigida a la Comisión Europea [191].

El 23 de julio de 1992 se aprueba en sesión plenaria en la sede de la CEOE la Propuesta de la industria española para la gestión de los residuos de envases y embalajes contenidos en los RSU. El contenido de esta propuesta española presenta muchos aspectos comunes a la propuesta de los industriales franceses, presentada un año antes (Informe Riboud y Beffa).

Los contenidos de la propuesta

El documento señala que se trata de una propuesta de la industria relacionada con los envases y embalajes «industriales, envasadores y distribuidores». También se especifica que se trata de una propuesta voluntaria de colaboración en la recuperación y valorización de los residuos de envases y embalajes que contienen los RSU.

Por lo tanto, se presupone de entrada, al igual que en la propuesta francesa, la participación de la Administración en este asunto. La propuesta se articula en base a un acuerdo voluntario entre la industria «relacionada con los envases y embalajes» y la Administración, que comporta un contrato a suscribir entre:

- la Secretaría del Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente;
- otros Organismos de la Organización Central que resulten competentes;
- las Administraciones Autonómicas;
- la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP);
- las Organizaciones Nacionales Empresariales involucradas.

[191] El sector español del cartón ondulado factura, en 1992, 150.000 millones de pesetas y da trabajo a más de 7.000 personas. El 10 % de dicha facturación corresponde a la producción de cajas para productos hortofrutícolas.

A continuación, la propuesta hace referencia a los antecedentes legales tanto a nivel estatal como europeo (cuestión que ya hemos tratado anteriormente). En lo referente al ámbito de aplicación, se precisa que se trata de los envases y embalajes en el momento que pasan a ser residuos sólidos urbanos.

Objetivo de la propuesta
El objetivo de la propuesta española se expresa de forma ambivalente. Por un lado, se hace una llamada loable al crecimiento económico sostenido (ahorro de recursos, minimización del impacto ambiental de los REE). Por otro lado, se expresa el deseo de anticiparse a la directriz europea que se encuentra en proceso de elaboración.

Sin embargo, después de declarar la voluntad de asumir los objetivos de la futura directriz europea, se precisa la especificidad de la situación en España, respecto al impacto ambiental de los REE: una menor densidad de población y de REE por Km^2 hace que, según los industriales, el impacto ambiental de los vertederos sea menor y el coste de valorización de los REE mayor que en otros países europeos. Esta puntualización se refleja en los objetivos concretos de la propuesta: éstos no hacen mención a la reducción de los REE y, por lo tanto, se basan únicamente en su posible valorización.

En consecuencia se produce cierta confusión –tal vez deliberada– entre lo que debe ser un instrumento de gestión (racionalización económica del uso de los recursos naturales) y un objetivo final (reducción del impacto ambiental de los REE). Esta confusión se observa en el punto b) del apartado sobre los objetivos concretos de la propuesta que enumeramos a continuación:

a) Ahorro de recursos naturales y de energía en los procesos de fabricación de los envases/embalajes.

b) Reducción del impacto de los residuos de envases y embalajes sobre el Medio Ambiente, mediante la valorización de los mismos, favoreciendo:

   - su reutilización,
   - su reciclaje,
   - su valorización energética.

c) Reserva de la vía del vertedero como la última alternativa de destino de los REE.

Sobre este último punto se propone incrementar las tasas por el vertido de RSU para discriminar positivamente otras modalidades de

eliminación e internalizar los costes de vertido: «... de manera que las tasas reflejen el coste medioambiental de los vertederos y dejen de suponer una subvención encubierta que, paradójicamente, está favoreciendo la vía de tratamiento (destacamos que debería ser «la vía de eliminación») más perjudicial para el medio ambiente».

Además de estos objetivos concretos, la propuesta continúa con tres puntualizaciones:

- Alcanzar los objetivos de una forma pragmática, minimizando los costes financieros así como los posibles problemas para el comercio, los distintos operadores, los consumidores, etc.

- Evitar cualquier discriminación entre materiales o tipos de envases/embalaje que suponga un obstáculo a la libre competencia.

- Respetar la libre circulación de bienes entre los países de la Comunidad Europea.

Estas cuestiones analizadas al hablar de la propuesta francesa (Informes Riboud y Beffa) presentan con ella las similitudes siguientes:

- *Autoregulación de los mercados:* las PPVREE no deben distorsionar el *statu quo* de los tipos materiales y de los tipos de envase en sus mercados. Este principio autorregulativo entra en conflicto con el principio medioambiental del contaminador-pagador ya que no todos los materiales y tipos de envase tienen el mismo impacto ambiental.

- *Prevalencia de los valores de librecambio sobre los valores medioambientales:* las políticas derivadas de la gestión de los RSU no deben ser un obstáculo a la libre circulación de mercaderías.

Tras presentar los objetivos, la propuesta enumera las definiciones que se inspiran en la propuesta inicial de directriz, que no difieren sustancialmente de las recogidas en el Decreto Lalonde. Estas definiciones no hacen referencia a los diferentes tipos de envases ni a las distinciones entre envases reutilizables y de un solo uso o entre envases retornables y no retornables. En este punto, la propuesta aborda la estructura, la descripción y los objetivos del sistema de gestión, que a continuación se expone:

A) *La estructura del sistema*

A.1. *La entidad*

La industria española se ofrece a constituir una entidad sin pretensiones de lucro –de ahora en adelante la Entidad– formada por industriales, envasadores y distribuidores.

Las misiones de la Entidad serán:

– Fomentar que los diversos canales de distribución comercialicen sus productos en envases/embalajes identificados con el Símbolo (el Símbolo se refiere a la marca distintiva de los envases/embalajes que participan en un sistema de recuperación y valorización oficialmente reconocido por la Administración).

– Recepcionar de los Entes Locales los residuos de los envases/embalajes, siempre y cuando se ajusten a unas determinadas especificaciones técnicas.

– Contribuir financieramente y prestar asesoramiento técnico a los Ayuntamientos, para desarrollar y operar sistemas eficaces de recogida selectiva y separación de los residuos de los envases.

– Poner en manos de los sectores industriales, los materiales recuperados, en condiciones económicamente atractivas, e inicialmente a valor cero.

– Recibir información periódica de cada sector industrial sobre el nivel de valorización alcanzado.

– Informar anualmente al Consorcio (ver páginas siguientes) acerca de sus actividades y, en particular, acerca de los niveles de recuperación y valorización alcanzados, número y volumen de empresas, municipios involucrados y resultados financieros conseguidos.

– Proponer al Consorcio objetivos de recuperación y valorización. La constitución de esta Entidad no será óbice para el desarrollo de otros organismos con fines similares, autorizados por la Administración.

La Entidad, el instrumento con el que se dotan los empresarios españoles para influir a las PVREE, es idéntico al de los empresarios franceses como se ha mostrado en el apartado 2.2. No obstante, dado que en España no está prevista una inmediata formalización legal de las PPVREE (se está elaborando un borrador de proyecto de ley sobre residuos en general que prevé un decreto sobre

PPVREE), la propuesta de la industria española no incorpora tantas especificaciones y cuantificaciones como la propuesta francesa (que discute en paralelo la elaboración del Decreto Lalonde sobre PPVREE). No es hasta la aprobación de la directriz relativa a los envases y a sus residuos, que impone unos plazos para la transposición, cuando esta Entidad se concreta y define.

A.2. *El Consorcio*

El Consorcio estará compuesto por representantes de:

- La Entidad.
- La Administración Central.
- La Administración Autonómica.
- La FEMP/Administración Local.

Las misiones del Consorcio serán:

- Establecer objetivos de recuperación y valorización. En la fijación de los mismos tendrá en cuenta las distintas vías de valorización posibles, según su adecuación a los distintos tipos de materiales, así como los propios objetivos de la directiva comunitaria.

- Guiar a las partes en el diseño de las distintas acciones encaminadas a alcanzar los objetivos (ejemplo: campañas de educación ciudadana, sistemas de recuperación, etc.).

- Estimular la utilización de los materiales reciclados.

- Establecer contactos con organizaciones similares de otros Estados con objeto de conseguir, entre otras cosas, la oportuna reciprocidad.

A continuación se concreta, por defecto, cuál es la tarea de la Administración en este Consorcio:

A.3. *Cometidos de la Administración*

Las Administraciones Central, Autonómicas y Locales, dentro del ámbito de sus competencias, deberán:

1) Establecer los mecanismos adecuados que aseguren que todo envase/embalaje comercializado participe en un sistema, autorizado y reconocido oficialmente, que garantice la recuperación y valorización del mismo.

2) Desarrollar campañas de concienciación que estimulen la participación ciudadana.

3) Impulsar y coordinar una política de gestión de los RSU, que facilite la recuperación y valorización de los residuos de envases/embalajes, conforme a lo dispuesto en la directiva de la CE.

4) Conceder y revocar las Autorizaciones a los Sistemas de recuperación que se establezcan dentro del territorio español.

5) Contribuir financieramente al capital, costes de comunicación e I + D –u otros mecanismos económicos y financieros–, que ayuden al desarrollo y buen fin de los objetivos de este acuerdo.

6) Imponer Tasas de Vertido que restrinjan la utilización de esta forma de gestión de los residuos.

7) Publicar aquellas normativas, de forma que se dé efectivo cumplimiento en los ámbitos autonómicos y locales de la Política de gestión de los RSU impulsada por la Adminstración Central.

8) Desarrollar progresivamente sistemas de recogida selectiva y separación de residuos de los envases/embalajes, de acuerdo con las directrices y objetivos establecidos por el Consorcio. Para esto, contará con el apoyo técnico y financiero de la Entidad.

9) Extender la recogida y tratamiento de basuras a la totalidad de los municipios del país, de cara a eliminar el vertido incontrolado y adecuar los vertederos e incineradoras a las especificaciones estipuladas en las directivas comunitarias.

Una vez más, la inspiración en el modelo francés es evidente: a diferencia del modelo alemán (DSD), la propuesta española hace responsable a la Administración de la eliminación de los RSU a través de la implantación progresiva de sistemas de recogida selectiva que permitan la recuperación. En consecuencia, se mantiene la responsabilidad atribuida jurídicamente a las Administraciones locales. Esto significa que el empresariado fundamenta su participación y voluntad de acuerdo en la idea de que el problema de los RSU es un problema de toda la sociedad y, en consecuencia, es la Administración la que asume la titularidad del problema y debe ser responsable de su gestión. La estrategia de diluir la titularidad del problema en todos los ciudadanos tiene su reflejo en el papel se atribuye a la Administración. Es por ello interesante comparar los diferentes modelos de gestión de los RSU en función de esta variable.

Ahora bien, los puntos (6), (8) y (9) manifiestan el interés especial de la industria en asegurar la eliminación menos *traumática* de los RSU. Este interés puede parecer contradictorio o como mínimo paradójico: ¿por qué la industria manifiesta su interés en que se lleve a cabo una tarea cuya responsabilidad los propios industriales otorgan a la Administración?

Esta situación, sin embargo, puede explicarse en términos de intermediación de intereses, reforzando las hipótesis formuladas al respecto. En efecto, hemos planteado una estructura de intermediación de intereses basada en la corresponsabilidad y la colegitimación: la legitimación recíproca para la Administración y los empresarios puede alcanzarse mediante y/o según la corresponsabilidad en la gestión del problema. No obstante, en una propuesta que la industria formula a la Administración, aquélla no puede declarar compartida su responsabilidad, ya que entonces compartiría también su formalización (como en el modelo alemán) contradiciendo el principio de la titularidad del problema. En definitiva, la manifestación de este interés por parte de la industria es el reflejo de la corresponsabilidad subyacente en la estructura de intermediación de intereses, una corresponsabilidad que se mantiene *en secreto* entre los dos actores y que sólo se expresa en el campo tecnológico y financiero (ver punto 8).

Esta incomodidad para los industriales hace que sus declaraciones (puntos 8 y 9) parezcan contradictorias: son conscientes de que del éxito de los sistemas de gestión no sólo se beneficia una Administración que se legitima en términos de eficacia ante los votantes, sino también una industria que quiere mejorar su imagen ante los consumidores. Y, sin embargo, no lo pueden manifestar abiertamente.

B) *Descripción del Sistema*

Este apartado se divide en cuatro puntos (recuperación, valorización, financiación y control y marcaje) que describen el funcionamiento del sistema de gestión propuesto por los industriales españoles.

B.1. *Recuperación*

1) *Los Entes locales,* como responsables de la recogida y tratamiento (recuperación) de los Residuos Sólidos Urbanos, según establece la Ley de 19 de noviembre de 1975, efectuarán esta recuperación de forma que se alcancen los objetivos que establezca el Consorcio.

2) La separación en origen es necesaria para posibilitar un nivel óptimo de recuperación y de valorización, ya que disminuye sensiblemente los costes de capital y permite la obtención de materiales limpios y más fácilmente reciclables.

3) En el momento actual no parece adecuado preconizar un sistema único de recogida selectiva; sin embargo, en el caso del papel y cartón, para que pueda ser reciclado, requiere una recogida individual y separada en origen de los demás residuos.

4) La solución final a adoptar deberá tener en cuenta las características particulares de cada Municipio o Comunidad Autonoma, así como los sistemas de recogida selectiva ya implantados y que han demostrado su eficacia.

5) Los envasadores que se adhieran a este sistema contribuirán a la recuperación mediante una aportación financiera, a base de un precio por unidad/envase mediante un símbolo identificador, acreditativo de su contribución a la Entidad, autorizado y reconocido oficialmente por la Administración.

6) Aquellos envasadores que garanticen el retorno de sus envases/embalajes mediante sistemas propios de consigna, siempre que hayan sido autorizados oficialmente por la Administración, contribuirán a la Entidad exclusivamente en la primera puesta en el mercado.

B.2. *Valorización*

1) La industria española del envase y embalaje, a través de la Entidad, aceptará recepcionar los residuos de los envases y embalajes recuperados, comprometiéndose los industriales presentes en la Entidad a aceptar los residuos de sus envases/embalajes que sean puestos a su disposición por parte de los Entes Locales, siempre que se cumplan unas especificaciones técnicas determinadas/Pliego de condiciones y dentro de los objetivos de valorización fijados.

2) En este sentido, cada sector industrial se hace responsable de la valorización de sus residuos.

3) Para la fijación de los objetivos globales de valorización, se requerirá la conformidad de los industriales presentes en la Entidad.

4) Cada sector del envase y embalaje, individual o conjuntamente con otros, tendrá libertad para elegir la vía de valorización más adecuada para cada envase o embalaje, dándose preferencia al reciclado sobre la valorización energética, siempre que ello sea factible.

5) La vía del vertedero no será considerada como valorización.

Una vez más son notables las similitudes con el modelo francés:

- conformidad con los industriales para fijar los objetivos globales en términos de valorización;
- cada sector se responsabiliza por separado de asumir los objetivos fijados, lo que permite / obliga a una valoración por separado;
- la incineración con recuperación de energía se considera, al igual que en el modelo francés y oponiéndose al modelo alemán, una modalidad de valorización.

B.3. *Financiación*

1) Los envasadores, a través de la Entidad, se ofrecen a financiar la diferencia entre los costes de recogida selectiva y separación, y los costes de recogida tradicional y eliminación, según los requisitos de las directivas europeas sobre incineradores y vertederos.

2) Asimismo, el sistema se financiará en base a las aportaciones de las Administraciones Central, Autonómicas y Locales, respecto de los cometidos señalados en el apartado 6.3 (véase el apartado A.3).

En lo referente a la recuperación:

3) *Los Entes Locales* seguirán asumiendo los costes asociados a la recogida y tratamiento que resulten de la aplicación en su territorio jurisdiccional de las directivas europeas al respecto vigentes en cada momento.

4) *La Entidad,* mediante el cobro a los envasadores de un precio por unidad de envase/embalaje colocada en el mercado, participará en la financiación de la recuperación por la posible diferencia entre los costes de la recogida selectiva y de separación de materiales y los costes de recogida y tratamiento asumidos por los Entes Locales.

5) A los efectos de que exista la debida transparencia en la información y control de los fondos disponibles, La Entidad llevará un registro contable de los fondos recibidos por cada tipo de envase/embalaje y utilizados como aportaciones a los Entes Locales, según los tonelajes de cada tipo de material efectivamente recuperado por éstos y entregado.

6) La Entidad fijará el precio del símbolo sobre las unidades de envase y embalaje, a la vista de cómo vayan evolucionando los costes diferenciales (control de un impuesto indirecto).

7) Inicialmente, el valor del símbolo sobre las unidades de envases huecos será el mismo para todos los materiales, pudiendo variar en función de la capacidad nominal del envase/embalaje; el valor del símbolo para los envases/embalajes no huecos estará en función del peso por unidad envase/embalaje. Este precio estará exento del pago del IVA.

8) Es importante destacar que mediante este sistema todos los industriales de un mismo nivel de la cadena de los envases/embalajes –los envasadores– contribuirán a la financiación, con lo cual no se interferirá en la libre competencia entre éstos.

9) Durante el período inicial, los gastos de la entidad serán cubiertos a través de las aportaciones de sus componentes, u otros medios.

10) Los recursos que se originen mediante el cobro del valor del símbolo, irán destinados:

    a) *A los Entes Locales* como contribución, si procediese, por la diferencia de coste entre la recogida selectiva y de separación y la recogida y tratamiento que realicen los Entes Locales según las estipulaciones técnicas que les sean exigidas por parte de las directivas comunitarias vigentes en cada momento. La aportación económica a los Entes Locales podrá quedar condicionada a que éstos desarrollen planes encaminados a alcanzar los objetivos de recuperación establecidos por el Consorcio.

    b) *A la Entidad,* como contribución para cubrir sus costes operacionales.

11) En líneas generales, el precio de venta a los industriales de los materiales recuperados deberá ser –al menos inicialmente– cero; ya que así lo establecen otros sistemas europeos. De otra forma se pondrá en una situación desfavorable a la industria española –en particular a la del reciclado– y se originaría un *dumping* de materiales reciclados desde otros países hacia España. Por otro lado, esta garantía de estabilidad en el precio –nulo– de retoma, facilitará la acometida de las inversiones necesarias para realizar su valorización.

12) No obstante, si los sistemas de otros países evolucionaran hacia un sistema de precios en función de las leyes de mercado, o si se desarrollaran los mecanismos para evitar dicho *dumping,* el sistema español podrá cambiar en el mismo sentido, lo que repercutiría en una disminución del precio del símbolo por unidad de envase/embalaje.

13) La Entidad establecerá los mecanismos necesarios para que el coste financiero de la incorporación de la contribución por parte de los envasadores sea neutro.

B.4. *Control y marcaje*

1) El control de la contribución financiera de los envasadores se realizará a través de un sistema de marcaje sobre las unidades de envase/embalaje.

2) La Entidad registrará un símbolo –común para todos los sectores industriales– que será cedido a aquellos envasadores que:

- se comprometan a abonar el valor del símbolo por unidad de envase/embalaje que pongan en el mercado;
- se comprometan a aceptar la labor de los auditores de la Entidad para verificar la cantidad de envases/embalajes que son puestos en el mercado;
- cuenten con el compromiso de retoma de sus embalajes por parte de los industriales que participen en la Entidad.

3) La misión de la distribución y el comercio será excluir de sus canales a aquellos productores que no presenten el símbolo acreditativo, a menos que cuenten con reconocidos sistemas de recuperación alternativos.

4) Asimismo, el sistema de marcaje facilitará la sensibilización del público y será un elemento importante de las campañas de comunicación encaminadas a fomentar su participación activa en los sistemas de recogida selectiva.

Finalmente, la propuesta hace referencia a los objetivos:

1) En los momentos actuales, esta propuesta no puede establecer objetivos absolutos de recuperación y de valorización, puesto que resulta imposible poder anticipar con precisión el ritmo de implantación, a escala nacional, de los sistemas de recogida selectiva y separación, así como la evolución de la capacidad de la industria para valorizar los materiales recuperados.

A corto plazo: durante los dos primeros años, se constituirán la Entidad y el Consorcio. Asimismo, el Consorcio desarrollará los planes para la implantación de sistemas de recogida selectiva, así como el desarrollo de programas de I + D encaminados a la mejora

de los procesos de recuperación y de valorización. Paralelamente, la Administración central establecerá los mecanismos mencionados en el apartado 6.3 (para nosotros B.3).

A medio plazo: El consorcio definirá los objetivos intermedios a los dos años de su constitución. Dichos objetivos serán revisados cada dos años.

A largo plazo: Los mismos que los de la Directiva de envases y embalajes y sus residuos, una vez que éstos sean establecidos; en la fijación de estos objetivos se deberá tener en cuenta la realidad española.

Los compromisos que asume la Entidad estarán condicionados a una adhesión adecuada de los envasadores al sistema descrito en esta Propuesta.

Pero no será hasta 1994 cuando se reinicie la discusión de esta propuesta. Durante el año 1994, el grupo de trabajo (ver cuadro 1) responsable de la «Propuesta de la industria española para la gestión de los residuos de envases y embalajes» se reúne en cinco ocasiones. La influencia del subsector de los plásticos vuelve a ser importante, tanto por sus lazos con ERRA como por su peso específico a nivel sectorial.

7.2. La formación del sistema español de gestión

7.2.1. La creación de ASODECO (Asociación para el Desarrollo de Eco-Embalajes España)

De la misma manera que en Francia o en Alemania con Eco-Emballages y Duales System Deutschlad respectivamente, ASODECO se constituye en España como una asociación sin finalidades lucrativas promovida por las empresas y asociaciones sectoriales que figuran en el cuadro de la página siguiente.

ASODECO se crea con la voluntad de «... colaborar, avisar e influenciar en las autoridades, tanto del Gobierno Central como autonómico o municipal, así como en los diferentes sectores industriales del mejor modo para el tratamiento de los residuos de envases y embalajes; con el objetivo de prevenir, en lo posible, una legislación restrictiva y costosa» (Alberto Pérez, *Jornadas sobre Envases y sus residuos*, Madrid, 12-13/7/1995).

ERRA	ECO-EMBALLAES	ASODECO
Ahold		
Alusuisse-Lonza		
BSN (Danone)	**BSN (Danone)**	**BSN (Danone)**
Britixh Steel		Campofrio
Cadbury Beverages		C. Lechera Ast.*
Carnaudmetalobox		
Carrefour	Carrefour	
	Chocolat Poulain	
	Compagnie Saupiquet	
Coca-Cola	**Coca-Cola**	**Coca-Cola**
Contin. Can Europe		Clesa
Eastman Chemical	**Colgate-Palmolive**	**Colgate-Palmolive**
Elf Atochem	CPC France	Douwe Egberts
Heineken	Dim S.A.	Eroski*
Hoogovens	Eurosucre SNC	Freixenet
Interbrew	Fedimas	Gallina Blanca
	Fromageries Bel	
	Grup. Nal. Hiper.	
	Henkel France	**Henkel Ibérica**
	ILEIC*	
	INFOPALST	
Johnson Controls	**Johnson France**	
Lecer	Kraft Gral. Foods	**Kraft Gral. Foods**
		Leche Pascual
L'Oreal	**L'Oreal**	**L'Oreal**
	Lessieur	Martini Rossi
	Monoprix	
Nestlé	**Nestlé France**	**Nestlé**
Pechiney	**Pechiney**	Nutrexpa
Pepsi-Cola		
Petrofina		
PLM		
Prisunic		
Procter & Gamble	**Procter & Gamble**	**Procter & Gamble**
Sainsbury's		Royal Brands
Solvay		Scott Ibérica
Spa Monopole		Starlux
	Unilever	**Unilever**
Tetra Pak		**Tetra Pak**
Viag		

* Incorporadas a ASODECO en septiembre de 1994.
** Institut de Liaisons et d'Estudes des Industries de consommation.

Al margen de estas empresas, otras asociaciones sectoriales relacionadas con los envases y sus residuos también se incorporan a ASODECO:

NESA
RECIPAP
Asociación Nacional de Envases Metálicos
ANEP
AFCO
Asociación de las Latas y las Bebidas
SAICA
FIAB

ANFABRA
FEDEMCO
ADTA
ASENDIS
Cerveceros España
Centro Español de Plásticos (abandona ASODECO en el verano de 1995)
Asociación Graphispak
STANPA
ANARPLA
ASELIP
AECOC
ANEABE
Respecto a la Junta de Gobierno:

Presidente:
Arturo Gil (Clesa)

Vicepresidente:
Antonio Monerris (Henkel Ibérica)

Secretario:
Alberto Pérez (ex presidente de ANAIP)

Vocales:
Eduardo Aragües (SAICA)
Francisco Castañer (Nestlé)
Ignacio Ferrero (Nutrexpa)
Javier Herrero Velarde (Unilever)
Estephan Krames (Tetra Pak)
J. José Guilelarde (Campofrío)
Mariano Martín (Procter & Gamble)
José J. Núñez-Cervera (Coca-Cola)
Javier Robles (Danone)
Ramón Taix (Promarca)

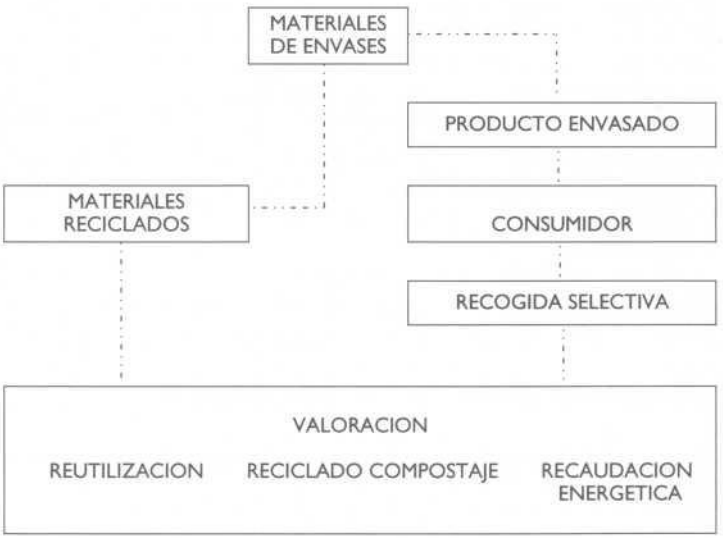
En lo referente al grupo de trabajo (de base):
Manuel Navarro (Procter & Gamble)
Francisco Chacón (Coca-Cola)
Juan Robledo (Unilever España)
Javier de Lara (Danone)
Luis Pérez Montero (Campofrío)
Ramón Taix (Promarca)
Alberto Pérez (ASODECO)
Pablo Sánchez Buendía (Procasa-L'Oreal)

Existen subgrupos (envasadores, recicladores, distribuidores)

Los objetivos de ASODECO son los siguientes:

1. Promover la integración de las diferentes Administraciones en un marco legal adecuado que posibilite el acuerdo entre las empresas y las Administraciones públicas.
2. Diseñar el sistema que gestione la recogida selectiva y valorización de los residuos de envases y embalajes.
3. Coordinar las actividades que permitan implantar un sistema ambientalmente correcto, con el mínimo coste y de acuerdo con la normativa comunitaria.
4. Desarrollar las acciones formativas y promocionales entre los agentes económicos para la implantación del sistema.

Una de las actividades prioritarias es la de valorizar los residuos urbanos de envases y embalajes para obtener una fuente adicional de recursos, según el siguiente esquema:



Según ASODECO, la valorización es necesaria por los siguientes motivos:

- porque los residuos de envases suponen una disminución de los recursos naturales;
- porque dificultan la gestión de los RSU;
- porque saturan los vertederos actuales.

Organización de ASODECO:

1. Coordinación:

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA:

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA (2):

La propuesta de estructura de la entidad encargada de la gestión es la siguiente:

- miembros ASODECO: 70 %;
- organizaciones sectoriales como FEYE (Federación del Envase y el Embalaje): 20 %;
- organizaciones que representan al sector de la distribución como ANGED: 10 %.

En el seno de ANAIP (cúpula estatal del sector del plástico) se propone la creación de una entidad llamada VALORPLAST ESPAÑA, S. A., formada por FETRAPLAST (transformación de materias plásticas) con un 20 % de la representación, otras asociaciones del subsector de transformación del plástico (10 %), la asociación que

representa a los recicladores (ANARPLA) [192] y finalmente la asociación que acoge a los productores de aguas y bebidas envasadas (ANEABE) con un 4 %.

7.2.2. *La transposición de la Directriz 94/62/CE en España* [193]

La aprobación de la directriz, el 20 de diciembre de 1994, abre un plazo de 18 meses para su transposición. En este apartado, veremos cómo el proceso de transposición, comportará un nuevo y último escenario de intermediación de intereses; esta vez entre los empresarios que desarrollan sus actividades en territorio español y las diferentes Administraciones de España [194].

Insistimos en el hecho que algunos sectores empresariales no habían previsto la necesidad de un último *tour de force* en la elaboración del anteproyecto de ley con tal de posponer la directriz comunitaria. Estos sectores habían previsto que la intensa actividad de *lobbying*, ejercida durante el proceso de elaboración de la directriz, había significado una última y definitiva etapa en la defensa de sus intereses, porque también habían previsto que los Estados que aún no habían formalizado modelos concretos de gestión (Grecia, España, Portugal, Italia, Reino Unido, Irlanda) [195] harían una transposición de «mínimos» de la directriz [196].

Esto permitiría que los grandes grupos industriales y comerciales –en gran parte multinacionales– establecidos en estos estados, pudieran prever con exactitud el impacto sectorial de las PPVREE y hubieran ya desarrollado dispositivos prácticos de gestión.

---

[192] Esta no es la única asociación en España, también existe el grupo de recicladores de plástico del CEP (Centro Español de Plásticos). Sin embargo, el CEP ha dejado recientemente de ser miembro de la Entidad impulsada por ASODECO.

[193] Dado que el trabajo de campo (entrevistas en profundidad a informantes estratégicos finalizó en septiembre de 1996, se añade, al final de este capítulo la actualización de disposiciones legales y su aplicación hasta 1998.

[194] Veremos que estos empresarios representan los intereses de grandes multinacionales que habían actuado bajo la organización de cobertura ERRA y que por tanto ya habían participado en otros procesos legislativos a nivel estatal y comunitario.

[195] Estados donde, por otro lado, el nivel de exigencia medioambiental, en términos generales, es menor al de los países que disponen de modelos de gestión de los RSU (Alemania, Francia, Austria y Suecia).

[196] Por transposición de «mínimos» nos referimos, simplemente, a la aplicación a nivel estatal de los niveles mínimos requeridos por la normativa europea sin contemplar la posibilidad legal de ampliar los niveles de exigencia fijados por la directriz.

En España, algunos sectores industriales también habían hecho esta previsión, su participación dentro de ASODECO sería una prueba de ello.

Así, en el boletín de la cúpula empresarial del sector de los plásticos en España (ANAIP) del mes de octubre, titulado «Demostrando la inutilidad de los aumentos técnicos frente a las razones políticas. El Decreto-ley de Envases, casi a punto», se afirma lo siguiente: «La noticia es esta: el Gobierno español se dispone a transponer la Directiva comunitaria sobre envases y residuos de envases a nuestra legislación por Real Decreto-ley y, al parecer, quiere hacerlo dentro de este año. La información no tendría mucho más que añadir, si no fuera por las extrañas circunstancias que han rodeado, rodean y probablemente rodearán el asunto. Circunstancias (...) que no parecían revestir trascendencia, y a los responsables de la edición del Boletín de ANAIP no nos parece adecuado tal tipo de narraciones (se refería anteriormente a "culebrones"), ni siquiera como solaz y esparcimiento de nuestros lectores».

Sin embargo, este desprecio o, si más no despreocupación, es noticia y fuente de preocupación en la medida que se advierte que la transposición de la directriz podría no ser tan mimética (y quizá no tanto de «mínimos»): «Nuestras autoridades –y hay que decirlo así, en plural, tanto porque el asunto depende de varios altos cargos como por el hecho de que por uno de esos cargos han pasado ya cinco responsables en los últimos seis años– del MOPTMA [197], a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, debieron pensar que el texto europeo estaba aún poco elaborado (apreciamos la ironía si recordamos que hasta el momento se trata de una de las directrices de más larga elaboración) y decidieron añadirle creatividad española, sin duda con ánimo de mejorar.»

Evidentemente, no se puede garantizar esta apreciación en el resto de subsectores industriales o comerciales en España, ya que el

[197] La titularidad pública a nivel estatal de los temas mediambientales ha sufrido cambios en los últimos años; hasta 1990 la competencia en medio ambiente estaba repartida entre los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Energía, Agricultura...; en 1990 se crea una Secretaría de Estado para el Medio Ambiente que dependerá del MOPU, MOPT y MOPTMA y se evita el conflicto que podía suponer la creación de un nuevo Ministerio cuando los otros Ministerios ya tenían repartidas competencias en materia medioambiental. Además, dentro de la Secretaria de Estado también se producen relevos en los cargos: en octubre de 1993 Cristina Narbona sustituye a Vicente Albero; en lo que respecta a la Dirección General de Política Ambiental, se producen los siguientes relevos por orden cronológico: Domingo Jiménez Beltrán, José Ramón González Lastra, Arturo González Aizpiri; en lo que respecta a la Subdirección General de Residuos, el Sr. Díaz Lázaro substituye al Sr. García Lozano. Estos son los cinco cargos aludidos por ANAIP.

subsector de los plásticos fue uno de los más combativos en la problemática de la incineración y de la reducción del peso de los envases y de los embalajes [198].

Otros sectores industriales como el del papel y cartón optarán por una actitud manos beligerante en el proceso de transposición de la Directriz 94/62/CE.

Es significativo también que ANAIP previera que la transposición de la directriz se tramitara como un decreto-ley, ya que aseguraba una mayor rapidez en la tramitación y evitaba posibles injerencias no deseables. Esto nos lleva a hablar del procedimiento formal de transposición, antes de abordar los contenidos de las sucesivas versiones del texto a aprobar.

7.2.3. El proceso de aprobación de la transposición de la Directriz 94/62/CE

El proceso de tramitación del texto para trasponer la Directriz 94/62/CE consta de dos etapas: una primera etapa de discusión del texto donde intervienen actores públicos (Ministerios, Secretaría de Estado de Medio Ambiente, CC.AA., Federación de Municipios), semipúblicos (Consejo Asesor de Medio Ambiente) y privados (básicamente las organizaciones empresariales sectoriales representadas por la CEOE); una segunda etapa de aprobación y de publicación que depende de la opción legislativa (Real decreto-ley o proyecto de ley). A continuación, se presenta la primera etapa, advirtiendo desde ahora que la segunda etapa, inicialmente prevista en la legislatura socialista, no se ha podido llevar a cabo [199].

A) *Primera etapa*

Antecedentes

Retomamos lo que ya hemos dicho en el primer y segundo apartado de este capítulo. El 23 de julio de 1992, la CEOE presenta a la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente la «Propuesta de la Industria Española para la gestión de

[198] Ver capítulo 3, la actividad de *lobbying* del subsector de los plásticos (APME-PWMI) en la elaboración de la Directiva 94/62/CE). Incluso, dentro del mismo sector de los plásticos, existen posiciones menos beligerantes, como la de los recicladores representados dentro del «Grupo de Recicladores del CEP», con una estrecha relación, por lo tanto, con el Centro Español de Plásticos (CEP).

[199] Como ya se ha indicado, el MOTPMA se plantea inicialmente la tramitación de la normativa via Real Decreto-ley, confiando que se alcanzará un nivel de consenso suficiente. El hecho de no haber podido llevar un texto definitivo al último Consejo de Ministros del gobierno socialista, por falta de consenso, hace prever que el texto deberá de ser estudiado de nuevo y que probablemente deberá de tramitarse como un proyecto de ley, una vez constituidas las nuevas Cortes.

los residuos de envases y embalajes» (ver apartado 7.1. de este capítulo). En septiembre de 1992, tres meses después de la presentación de propuesta de los industriales, el ministro de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, Josep Borrell, anunciaba la elaboración, durante el año 1993, de una ley básica sobre RSU que debía de servir de marco legal para la disposición sobre la gestión de los REE [200].

Las primeras dificultades para consensuar una normativa estatal sobre la gestión de los REE no vinieron del sector empresarial sino de las Comunidades Autónomas –especialmente del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña, que, a diferencia del Gobierno estatal, ya estaba elaborando un proyecto de ley reguladora de los residuos que contemplaba la gestión de los RSU y, consecuentemente, también de los REE [201].

Estas dificultades paralizaron el proceso de elaboración de la normativa estatal sobre RSU más de un año y llevaron a considerar la conveniencia de esperar la aprobación de la directriz comunitaria sobre envases y residuos de envases.

Fase de elaboración de los borradores

En 1994, la Secretaría de Estado inicia el proceso de elaboración y de redacción de los borradores de decreto-ley para regular la gestión de los REE (no se puede hablar aún de transposición ya que la directriz no estaba aprobada). Este proceso de elaboración se extenderá hasta el fin de la cuarta legislatura del Gobierno del PSOE (marzo 1996) y se redactarán hasta quince versiones de anteproyecto.

---

[200] Cabe advertir que esta ley básica no se ha podido aprobar durante la legislatura socialista.

[201] Se refiere al proyecto de ley reguladora de los residuos aprobado por el Parlamento de Catalunya el 30 de junio de 1993. La correlación existente entre consumo privado y volumen de RSU hace que Catalunya sea una de las CC.AA. con mayor volumen de RSU per cápita en España. Este hecho más la mayor consideración ciudadana ha comportado una actitud anticipativa por parte de la Administración catalana respecto a la de otras CC.AA.

En lo referente a la ley reguladora de los residuos podemos decir los siguiente:

– que se trata de la primera ley reguladora de los residuos en España;

– que algunos grupos ecologistas (aquí cabe destacar la opinión cualificada del grupo CEPA por el hecho de que es el representante de los grupos ecologistas en la Junta de Residuos) reconocen que con esta ley, por primera vez, los niveles de exigencia en materia medioambiental son perfectamente equiparables (incluso superiores) a los existentes en los países del norte y del centro de Europa. Estos mismos grupos han señalado, sin embargo, el carácter más emblemático que efectivo de esta ley al observar una cierta ambigüedad en muchos aspectos de la implementación (financiación de la recogida selectiva, clasificación y tratamiento de los residuos);

– los criterios que orientan la política de gestión en esta ley se basan por una parte en la acción consorciada (Generalitat/Ayuntamientos) y en la participación de los sectores privados.

En esta fase de elaboración del texto, el MOPTMA tomará inicialmente como textos de referencia la propuesta empresarial que hemos presentado y, evidentemente, la directriz que se aprobó finalmente el 30 de diciembre de 1994. Así, elaborará cinco borradores consecutivos hasta que el Director General de Política Ambiental (MOPTMA) comunicó que era necesario retocar los anteriores borradores y por ello era necesaria la participación de los diferentes sectores implicados.

Se constituye un grupo encargado de discutir los borradores elaborados por el MOPTMA, cuya composición corresponde, básicamente, con la del grupo de actores implicados en la propuesta de acuerdo voluntario presentada en 1992 por los empresarios:

1. *Administración del Estado:*

   - MOPTMA: Secretaría del Estado de Medio Ambiente, Dirección General de Política Ambiental, Subdirección General de Residuos.
   - Ministerio de Industria y Energía.
   - Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
   - Ministerio de Sanidad y Consumo.

2. *Administración autonómica:*

   - las Comunidades Autónomas: especialmente Cataluña –que dispone de normativa sobre la materia– a través de un representante de la Junta de Residuos de la Generalitat.

3. *Administración local:*

   - Federación Española de Municipios.
   - Dos municipios grandes (Ayuntamiento de Barcelona/EMSHTR y Ayuntamiento de Madrid) más un municipio pequeño (que no siempre será el mismo).

4. *Representantes de la Industria:*
   - Dos representantes de la CEOE.
   - Un representante de ASODECO.

En lo referente a la pluralidad de este grupo, cabe destacar algunas ausencias relevantes: los grupos ecologistas, los grupos que representan a los consumidores, los grupos que representan a las asociaciones de vecinos [202].

[202] Estos grupos estarán representados en el Consejo Asesor de Medio Ambiente y se mostrarán especialmente beligerantes –en el momento de su

Este grupo se reunirá en diversas ocasiones a lo largo del año 1995 para consensuar un texto definitivo que pueda ser tramitado vía Real decreto-ley y, por lo tanto, aprobado por el Consejo de Ministros antes de terminar la legislatura.

La comisión encargada de elaborar el texto consigue consensuar entre los actores que habían participado hasta el momento, una versión 12 de la normativa (marzo 1995) y parecía, por lo tanto, que pronto podría tramitarse el texto vía decreto-ley y publicarse sin demasiada demora. Parecía próxima, por lo tanto, una fase de aprobación que ya sólo dependería del procedimiento formal de tramitación (decreto-ley o proyecto de ley). En este momento, sin embargo, entraba en escena un nuevo actor, el Consejo Asesor del Medio Ambiente, que había de emitir un dictamen antes de iniciarse la fase de aprobación.

La posibilidad de entrar inmediatamente en la fase de aprobación (deseada por la CEOE, pero más concretamente, como se verá, por los actores a los que representaba) desaparece con el anuncio en julio de 1995, de un nuevo borrador (13) que pretende reducir en un 20 % (en un plazo de cinco años) el uso de PVC en la fabricación de envases para productos alimenticios.

Así, en julio de 1995 se retoma la discusión del anteproyecto de ley sobre envases y sus residuos y se añaden nuevos actores. Por un lado se refuerza la participación del Consejo Asesor de Medio Ambiente (con dos grupos de trabajo sobre la materia) y se añaden nuevos representantes empresariales en el grupo de discusión fuera del CAMA; los nuevos representantes son los siguientes:

- sector del Papel (ASPAPEL),
- sector del Comercio (AEOC),
- sector de los envasadores (FEYE),
- sector agroalimentario (FIAB),
- Consejo de Cámaras de Comercio.

Pasado el período vacacional, el 2 de octubre se celebra la primera Conferencia Sectorial de Medio Ambiente con la presencia de todas las Comunidades Autónomas; en esta conferencia se presenta oficialmente la versión 13 que efectivamente incorpora modificaciones importantes.

La CEOE, disconforme con los contenidos del último borrador, envía cartas a todos los ministerios e inicia una contraofensiva (reuniones con los grupos parlamentarios tanto del PSOE como

---

participación formal en la fase de consulta– por el hecho de no haber estado invitados en la discusión de los primeros borradores.

del PP) para paralizar el proceso de aprobación del anteproyecto en el Consejo de Ministros. En este contexto se abre un debate en el Parlamento sobre el uso del PVC que empeora aún más la confrontación entre el Gobierno y la Industria.

Durante el otoño de 1995, el MOPTMA inicia una serie de contactos bilaterales con las comunidades autónomas y se elaboran los borradores 14 y 14 bis con la intención de tramitar inmediatamente la normativa, vía Real decreto-ley.

Pese a las presiones empresariales, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, Cristina Narbona, anunciará, el 6 de febrero de 1996, que se propone aprobar el Real decreto-ley (enviar el texto al Consejo de Estado y posteriormente al Consejo de Ministros) antes de acabar la legislatura socialista. Durante el año 1996, sin embargo, las enmiendas presentadas por la CEOE y apoyadas por el PP harán inviable el propósito de Cristina Narbona y la normativa quedará pendiente de aprobación, abriéndose la posibilidad que durante la legislatura popular se haya de tramitar como un proyecto de ley.

B) *Segunda etapa*

Como hemos podido observar anteriormente, la etapa de aprobación y publicación no se ha podido llevar a cabo durante la legislatura socialista por falta de consenso sobre un texto definitivo, independientemente de la vía legislativa a seguir.

Así, si con el borrador 12 era la industria la interesada en tramitar rápidamente el texto vía Real decreto-ley mientras que el CAMA consideraba precipitada esta opción, con el borrador 15, los términos, lógicamente, se invierten. Para comprender estos cambios de actitud es necesario abordar los contenidos de los sucesivos borradores y las negociaciones en sus procesos de elaboración.

En lo referente a los contenidos de los borradores (o versiones de anteproyecto) y de las negociaciones inherentes a la elaboración de estos borradores, como se desprende ya del que hemos mencionado en referencia al proceso de aprobación, podemos definir claramente dos etapas: hasta la redacción de la versión 12 y de la redacción de la versión 13 a la de la versión 15 [203].

[203] A partir de la versión 13, los empresarios se opusieron a los contenidos.

A) Primera etapa: *de la «Propuesta de la Industria Española para la Gestión de los REE contenidos en los RSU» a la versión 12 del anteproyecto (de Real Decreto-ley/Ley)*

Ya hemos visto que los envasadores habían creado ASODECO en el año 1994, para implantar las PPVREE resultantes del acuerdo voluntario. Durante el año 1994, los empresarios se reunirán con la Secretaría del Estado en siete ocasiones, primero con el subdirector general de residuos, el Sr. García Lozano, y después con su sustituto el Dr. Díaz Lázaro. Según el sector empresarial (Memoria de actividades de ANAIP, 1994) durante el primer semestre de 1994 se habían conseguido unas bases para un acuerdo con la Administración:

- que la Federación Española de Municipios y Provincias apoyara, aunque fuera sólo verbalmente en reuniones a tres bandas (MOPTMA, MINER, FEMP), el sistema propuesto por los empresarios;
- que los servicios jurídicos del MOPTMA (el responsable es el Sr. Poveda) dieran el visto bueno a la posibilidad de que el departamento ministerial llegara a firmar el acuerdo.

Durante el segundo trimestre de 1994, pese a la aparición de revisiones de dicha propuesta de acuerdo voluntario, el MOPTMA tranquilizará a los sectores empresariales: «No figuraba entre sus propósitos impulsar algo que pudiera dañar los intereses de la industria de envasado, por las implicaciones económicas que ello provocaría. Se acordó preparar, conjuntamente, un texto de Decreto-ley sobre envases y residuos de envases, que pudiera servir como transposición de la directriz próxima a aparecer, al tiempo que fuera el marco legal para dar cabida a la "Propuesta" que había presentado la industria, en forma de acuerdo voluntario, a los anteriores responsables de medio ambiente en el MOPTMA» (Boletín de ANAIP, 01-10/12/1994).

A finales de año, el MOPTMA acuerda mantener contactos también con el sector de la distribución con el objetivo de implicarlo en el acuerdo voluntario al mismo tiempo que fija para la primavera siguiente (una vez aprobada la directriz) firmar el acuerdo voluntario con la industria y tramitar, inmediatamente, la legislación oficial española vía decreto-ley. Por lo tanto, en un período de cerca de tres años (verano 1992-primavera 1995) los contenidos de la futura normativa estatal casi no varían respecto a la «Propuesta de la Industria...», a nuestro entender, por las siguientes razones:

1. La «Propuesta de la Industria...» se basaba prácticamente en su totalidad, como ya hemos visto, en el modelo francés de gestión (Decreto Lalonde/Societat Eco-Emballages).

2. El punto anterior se explica por el hecho de que los actores encargados de hacer la propuesta empresarial a España eran más representativos de la organización multinacional de los intereses que prácticamente determinó el modelo de gestión francés (ERRA, Packaging Chain Forum, BIR, Eco-Emballages y otras organizaciones que representan grupos multinacionales) que de la organización de los intereses empresariales españoles, aunque formalmente fuera la CEOE la representante oficial de la posición de los empresarios (ver constitución de los grupos de trabajo y constitución de ASODECO).

3. Estos acuerdos plantean la transposición de la directriz en España en un momento en que ésta tenía un contenido mucho más *afrancesado* del que tendrá en su versión definitiva.

4. El hermetismo inicial de las negociaciones entre la industria y el Gobierno españoles y el hecho de que los actores que discutían estos primeros borradores fueran los mismos que aparecían en la «Propuesta de la Industria...» hacían prever unos resultados similares a los conseguidos en Francia con el Decreto Lalonde.

En este sentido, son significativas las declaraciones que se hacen en el boletín de la cúpula sectorial española del plástico (ANAIP): «Al parecer el borrador 12 era el texto a publicar. Un texto que recogía el modelo francés de tratamiento de residuos de envases, según la propuesta que la industria española, en su día, con ANAIP como promotora, había propuesto ya, hace tres años, al Director General que había entonces. Para esa publicación, cabían dos posibilidades: un proyecto de Ley, que tendría que ser discutido por la Cámaras legislativas, con los correspondientes meses de tramitación, o un Real Decreto-ley, que se tramita con mucha mayor celeridad, y que, ante un consenso previo, simplifica enormemente las cosas. Obviamente, como todos estábamos de acuerdo, el apoyo al camino del Decreto-ley, como pauta a seguir, fue unánime. Y así llegó el verano (1995).»

B) Segunda etapa: *De la versión 13 a la versión 15*

Antes de iniciarse el período de vacaciones (21 de julio de 1995) llegaron al sector de los plásticos los rumores de que circulaba una versión 13 que podía afectar gravemente sus intereses: «... Por si acaso, el 31 de julio ANAIP dejó entregado, oficialmente, en el MOPTMA, un escrito de protesta ante la agresión a los envases y a los plásticos que suponía el contenido de los rumores existentes. Y hubo que dejar transcurrir agosto».

B.1. *El anuncio de los cambios en los contenidos de la versión 13 y la reacción del sector de los plásticos*

En septiembre dichos rumores se confirman: los cambios entre los contenidos de la versión 12 y los de la versión 13 (ver anexo) son notables. A continuación se resumen:

- Se incluye, en los Sistemas Integrados de Gestión de los REE el requisito de asumir una reducción del 10 % del total del peso de los REE gestionados por el sistema, en cinco años y, en el caso de PVC, el 20 % en el mismo período de tiempo.

- Se añade una disposición y un anexo a través de los cuales se consideran los envases clorados como tóxicos y peligrosos, a efectos de su incineración.

- Se establece una jerarquía en los sistemas de reducción y tratamiento (valorización) en la cual se prioriza la reutilización.

Estos cambios indignaron, lógicamente, al sector de los plásticos porque, según este sector, las modificaciones introducidas en la versión 13 no figuraban en la directriz europea. En efecto, la directriz europea (ver anexo) no menciona ningún porcentaje de reducción en el uso de PVC ni tampoco califica este tipo de plástico como material tóxico y peligroso [204]. En lo que respecta a la jerarquía en las modalidades de valorización, si bien es cierto que la directriz no hace explícita una jerarquía, indirectamente fomenta la reutilización cuando se refiere, en la exposición de motivos, a la prevención: «... la gestión de los envases y de los residuos de envases tendrá como primera prioridad la prevención de la producción de envases, y asumirá como principios fundamentales la reutilización de los envases, el reciclado y otras formas de valorización de los residuos de envases y, consecuentemente, la reducción de la eliminación final de este tipo de residuos».

En cualquier caso, la protesta de este sector se argumenta en los mismos términos que se hizo cuando el Comité de Medio Ambiente del Parlamento hizo unas recomendaciones para la segunda lectura del texto comunitario en abril de 1994: «...Y es que, en contra de lo que preconiza la Directiva (en aquel caso la posición común del Consejo), se discrimina los materiales, rompiendo la libertad de mercado (pero respetando el principio del «contaminador-pagador») y la igualdad de trato. Discriminación negativa

[204] Sin embargo, para la segunda lectura de la propuesta de directriz (posición común del Consejo, marzo 1994) en el Parlamento Europeo, el Comité de Medio Ambiente del Parlamento Europeo hizo (abril 1994) unas recomendaciones de entre las cuales destaca la limitación progresiva del uso de materiales halogenados (PVC) en los envases (ver anexo).

para el PVC sobre todos y positiva del vidrio sobre todos también» (Boletín ANAIP, 21-30/9/1995).

En este punto consideramos necesario hacer tres observaciones.

En primer lugar, queremos destacar que la indignación del sector de los plásticos pone de manifiesto que había previsto una transposición mimática de la Directriz 62/94; una directriz que, como ya hemos visto, había sido sustancialmente influida por el sector del plástico consiguiendo evitar la discriminación negativa de los materiales más difícilmente reciclables. Por lo tanto, parece que este sector no ha contado nunca con la posibilidad legal (artículo 130 T AUE) de elevar el estandar de exigencia medioambiental de una norma estatal con respecto a una norma comunitaria.

Más significativa aún es la interpretación que hace ANAIP respecto de los cambios introducidos en el borrador: «...Y, ante nuestro asombro, se nos confirmaron las malas nuevas anticipadas: la versión 13 existía, el consenso alcanzado anteriormente no servía para nada y la decisión que había llevado al nuevo texto no era de tipo técnico, sino político. Nuestro escrito había llegado en tiempo y forma, se había considerado y se había valorado, pero ante el carácter político del asunto, nada que hacer» (Boletín de ANAIP 21-31/10/1995, pág. 232). De estas declaraciones parece desprenderse que para ANAIP la definición del problema (la gestión de los REE) es una cuestión técnica y no política, y que, por lo tanto, los posibles cambios en los procesos tecnológicos que incorpora [priorización de modalidades de valorización (discriminación/substitución de materiales] son neutros. En definitiva, para el sector del plástico, la versión 12 [que según los mismos empresarios se basaba en la «Propuesta de la Industria... (1992)»] respondía a criterios técnicos y no políticos, circunstancia que cambia con la versión 13. De aquí se deduce que, para ANAIP, la «Propuesta de la Industria...» era un documento técnico; un documento técnico que, recordemos, sentaba las bases para establecer un acuerdo voluntario entre la Industria y la Administración para gestionar un servicio público, como es la gestión de los RSU y de los REE contenidos en los RSU... Es evidente que las declaraciones formuladas en el boletín de ANAIP van dirigidas a sus miembros, y por lo tanto forman opinión en un sector muy determinado de la sociedad, asimismo, ponen de manifiesto lo que ya se ha indicado en el capítulo referido a la contextualización histórica y social del problema: la definición del problema depende de la correlación de fuerzas entre sectores sociales que intentan configurar una determinada imagen social del problema.

Finalmente, queremos observar que, inicialmente, la reacción empresarial no fue unánime, tal como queda reflejado también en el boletín de ANAIP: «... Contrastado el parecer de los dos responsables del MOPTMA, visitados por los representantes de ANAIP, era necesario transmitir la posición sectorial a todos los estamentos (¿sectores?) relacionados, de alguna manera, con el caso. Y así se ha informado al Presidente de ASPAPEL (asociación del sector del papel) y al Vicepresidente de FEIQUE (cúpula estatal del sector químico) –ambos miembros del Consejo Asesor del Medio Ambiente y el segundo de los cuales, además, ostenta la Presidencia de la Comisión de Medio Ambiente de la CEOE (se trata del Sr. Nava)» (Boletín de ANAIP 21-31/10/1995).

Esto nos lleva a hablar de cuál ha sido el papel del CAMA en las negociaciones y de cómo ha repercutido su intervención en los contenidos de la versión 13.

B.2. *La intervención del Consejo Asesor del Medio Ambiente*

Para asesorar al MOPTMA, el Consejo Asesor del Medio Ambiente (CAMA), a través de dos grupos de trabajo (Residuos y contaminación ambiental y Responsabilidad Civil, empezará a discutir, a partir del mes de mayo (1995), los borradores sobre la transposición de la Directriz 62/94 [205].

La composición de estos grupos de trabajo es plural e irá variando a lo largo del tiempo. A partir del verano de 1995, como se manifiesta en la lista de asistentes del acta del grupo Residuos y contaminación Ambiental del 26 de junio de 1995, la correlación de fuerzas (en términos de representación de intereses) entre participantes es muy diferente a la que se daba en los grupos de discusión anteriores [206]:

– 3 representantes del MOPTMA,
– 3 representantes del sector empresarial,
– 4 expertos,

---

[205] Como ya se ha indicado, el CAMA es órgano consultivo del MOPTMA y en nuestro caso se le pedirá que emita una propuesta de dictamen que el MOPTMA dirija su anteproyecto al Consejo de Estado y al Consejo de Ministros.

[206] La lista de los asistentes es la siguiente: Miguel Solé (experto); Santos Cuadros (Consejo de Cámaras); Rafael Serra Naranjo (Fondo Ibérico); Aurora Gómez Jordosa (Consejo Ibérico); Juan Martínez Pérez (CAVE); Estefanía Blount (CC.OO.); Joaquín Nieto (CC.OO); Mercè Girona (CEPA-Consejo Ibérico); Jesús Cabases (CODA); José Luis G. Cano (AEDENAT); Alwine Woischnik (UGT); Marion Cabanna (Fondo Patrimonio); Fernando Fuentes (ADENA); María Artola (experta); Jose Torrent (MOPTMA); Jorge Moas (COAG); Alberto Muñoz Sánchez (CEOE); Albert Pérez (figura como experto pero representa ASODECO); Isabel Avila (CEACCU); José A. Díaz Lázaro (MOPTMA-Subdirector General de Residuos); Pedro Poveda (MOPTMA-Jefe de área normativa); Anton Azkona (experto); Rafael Luengo (CEOE).

– 1 representante de los consumidores,
– 1 representante de las asociaciones de vecinos,
– 3 representantes del sector sindical,
– 6 representantes del sector ecologista (o cercano).

La pluralidad de los intereses representados en el grupo de trabajo se manifestará a través de los diferentes contenidos de las propuestas sectoriales y comportará la imposibilidad de acordar un dictamen subscrito por todos los componentes del grupo.

Así, mientras que el sector empresarial (representado por dos miembros de la CEOE y un miembro del Consejo de Cámaras) hacía una valoración positiva del modelo de gestión planteado en la versión 12, el sector ecologista presentará, unos meses más tarde, una propuesta de dictamen (subscrita también por asociaciones de vecinos, sindicatos y asociaciones de consumidores) que aplaude las modificaciones introducidas en la versión 13.

A partir del verano de 1995, el sector empresarial se desimplica de los grupos de trabajo del CAMA y, por lo tanto, su participación en este órgano servirá de poco a los sectores más perjudicados (PVC y plástico en general) [207]. Además, cabe tener en cuenta que la representación empresarial en el CAMA era de carácter intersectorial (CEOE y Cámaras de Comercio), y por tanto, no era evidente que los representantes empresariales pudieran defender fácilmente unos sectores, cuyos intereses se oponían claramente a la mayoría del resto de intereses representados en el CAMA (la situación hubiera sido seguramente diferente si se hubiera tratado del vidrio o del papel).

Por lo tanto, la participación empresarial en el CAMA no era, evidentemente, el mejor recurso para defender los intereses de los sectores afectados por las modificaciones introducidas en la versión 13. Así, la estrategia de los sectores más perjudicados consistirá en abrir todos los frentes posibles de batalla: «Se ha visitado, uno a uno, con la explicación oportuna y la entrega del dossier correspondiente, cuidadosamente elaborado, a los Consejeros de Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas –componentes, todos ellos, de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente del MOPTMA (...)–. Se han celebrado reuniones con los responsables de Medio Ambiente de los Grupos Parlamentarios, tanto del PSOE como del PP. Se ha contado con el apoyo de la Confederación Europea de Transformadores de plásticos, EUPC, que se ha dirigido a los Ministerios implicados en nombre de

[207] Un empresario entrevistado comentaba irónicamente que los empresarios no querían participar en «una CAMA redonda».

Europa. Y se está, en estos momentos, en pleno desarrollo de las visitas informativas a los responsables de los departamentos adecuados de los Ministerios de Industria, Sanidad, Trabajo, Agricultura. Se trata de contar con la colaboración de todos aquellos que, de una u otra forma, pueden tener algún tipo de intervención en la promulgación de la disposición oficial» (Boletín de ANAIP 21-31/10/1995, pág. 233).

Sin embargo, el CAMA tampoco se revelará un instrumento extremadamente eficaz para los otros sectores. La representación minoritaria de la industria y del comercio en el CAMA podría hacer pensar que este órgano se estaba convirtiendo en un recurso importante para este sector con tal de ejercer un contrapoder a la posición, hasta entonces privilegiada, de los empresarios.

Así, la influencia de los grupos ecologistas y de sus aliados se ejercerá más a través de una campaña de difusión pública de sus propuestas y reivindicaciones que a través del CAMA [208]. En este sentido, es significativo que el MOPTMA no suscribiera, junto con los grupos que hemos nombrado, la primera propuesta de dictamen que emite el grupo Residuos y Contaminación Ambiental. En este sentido, transcribimos algunos fragmentos de una carta enviada por CEPA (Centro de Ecología y Proyectos Alternativos) [209] a la Secretaria de Estado, Cristina Narbona: «... Sin cometer la torpeza de intentar contraponer la valoración general que nos

[208] Son notables en este período las acciones de los grupos ecologistas en los supermercados y a la salida de las conferencias que, sobre el tema de los envases, organizaba el sector empresarial (Cámaras de Comercio, asociaciones empresariales) y la Administración (Generalitat de Catalunya, Patronat Català Pro-Europa). Estos grupos también empezarán a enviar muchos comunicados de prensa a partir del verano de 1995.

[209] El CEPA es un grupo ecologista que se encarga en Catalunya de impulsar e implantar el proyecto piloto de gestión de los RSU llamados Residu Mínim. La capacidad de influencia es importante por el hecho de que es el autor de una experiencia que se desarrollará a partir de un protocolo firmado por el Departamento de Medio Ambiente, los Ayuntamientos de Sant Cugat del Vallès, Molins de Rei y Torrelles de Llobregat y el CEPA, en febrero de 1992. En este protocolo se preveía también la participación de la Entidad Metropolitana de Servicis Hidràulicos y Tratamiento de Residuos; pero, pese que el EMSHTR aprobó finalmente en Comisión de Gobierno del día 30/12/93 su participación en la experiencia, ésta aún no se ha hecho efectiva. Más allá de sus características técnicas, el proyecto Residu Mínim tiene una clara voluntad *subversiva* respecto los modelos empresariales al centrar sus objetivos en la minimización de los residuos. El planteamiento subyacente se basa en la minimización del problema y no sólo en su tratamiento. Este carácter crítico le confiere una radicalidad que lo opone a los intereses empresariales (fabricantes de materias primas para los envases, fabricantes de envases, envasadores y grandes distribuidores) pero compromete su futuro en términos financieros. El CEPA representará en el CAMA al Consejo Ibérico, la confederación de grupos ecologistas que agrupa ADENEX (Extremadura), ANDALUS (Andalucía), DEPANA (Cataluña), FAPAS (Portugal), GOB (Islas Baleares), GONHS (Gibraltar), GURELUR (Navarra) y SILVEMA (Andalucía).

transmitiste en el encuentro en el Hotel Ars con la del Sr. Director General de Residuos (D. José Antonio Díaz Lázaro formaba parte del CAMA), sí que te manifestamos abiertamente que nos sorprende su negativa a incorporar (en el dictamen del CAMA) algunas de las modificaciones sustanciales a las que nos manifestaste tu opinión favorable. (...) Confiamos que tomará en consideración los criterios y sugerencias que formulamos en el documento que redactamos (se refiere a una propuesta elaborada por el CEPA en nombre de la Plataforma Cívica para la Reducción de Residuos) y que se introduzcan las modificaciones necesarias para que la futura Ley aporte mejoras (...) Consideramos una garantía el acuerdo unánime (sólo del sector ecologista) sobre la necesidad de modificar sustancialmente el borrador 12 en la dirección señalada por nuestro documento y por el amplio abanico de intervenciones expuestas por los asistentes al grupo de Residuos (faltarían, sin embargo, los representantes empresariales). (...) Es en este sentido que nos ha parecido oportuno enviarte este breve comentario para pedirte un cambio de actitud del Sr. Díaz Lázaro, más abierta y permeable a asumir las propuestas expresadas por la gran mayoría de representantes, ya que nos volveremos a encontrar el próximo jueves, 6 de julio en la sede del MOPTMA (próxima reunión del grupo de Residuos del CAMA)» (Molins de Rei, 29 de junio de 1995).

Hemos visto, por tanto, respecto al CAMA, que este órgano no es, en absoluto, tanto para los empresarios como para el sector ecologista, una plataforma ideal para influir en las decisiones del MOPTMA [210]. Cabe añadir, como ya hemos visto, que las modificaciones introducidas en la versión 13 parecen contradecir la opinión del director general de residuos. Esto nos hace pensar –por desgracia no lo podemos documentar– que estas modificaciones pueden haber sido motivadas por la voluntad de otros cargos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente o del MOPTMA; una voluntad condicionada, en todo caso, por opiniones que no provienen exclusivamente del CAMA [211].

El 2 de octubre, con una versión 13 que ya enfrentaba claramente a los empresarios con el MOPTMA, se celebrará la primera Conferencia Sectorial sobre el tema y entrarán en el escenario de

[210] Ahora bien, si como hemos visto el CAMA no tendrá una capacidad notable de influir las decisiones del MOPTMA sí que permitirá, en cambio, legitimar la acción de unos sectores que hasta entonces habían sido claramente marginados. Veremos cómo la acción de los grupos ecologistas también se dirige muy particularmente a las Administraciones autonómicas.

[211] Por lo que respecta a la reducción en el uso del PVC, parece plausible pensar que Greenpeace ejerció algún tipo de presión, ya que en otros países (Bélgica, Holanda) así lo hicieron. También apunta hacia esta posibilidad en un artículo aparecido en *La Vanguardia* el 20 de noviembre de 1995.

intermediación de intereses unos nuevos actores que se mostrarán muy activos: nos referimos a las Comunidades Autónomas.

B.3. *La Conferencia Sectorial y la intervención de las Comunidades Autónomas*

Ya en la primera Conferencia Sectorial ya se pondrá de manifiesto que las Comunidades Autónomas querían jugar un papel importante en la gestión de los REE. En efecto, la oposición de las Comunidades de Canarias, Madrid y Cataluña pondrá en evidencia que la presión ejercida por los grupos ecologistas a nivel autonómico y el diferente nivel de desarrollo normativo sobre la materia comportarían presiones por parte de los consejeros medioambientales con tal de autogestionar el problema [212]. En concreto, las presiones de las CC.AA. llevarán a reelaborar la versión 13. Las versiones 14 y 14bis incorporarán –con respecto a la dimensión territorial del problema– las siguientes modificaciones:

- la posibilidad que las CC.AA. desarrollen normas referentes a la gestión de los REE;
- la posibilidad que las CC.AA. impongan ecotasas si no se cumplen los objetivos de la normativa.

La redacción de estos nuevos borradores posicionará claramente al PP. Así, el responsable de medio ambiente del partido, el Sr. Guillermo Cortázar, afirmará que las diez CC.AA. regidas por el PP no consideran aceptable el último documento (versión 14), porque esta normativa va más allá que la directriz, y asegurará que su partido está dispuesto a reformar la ley cuando llegue al poder (*Cinco Días*, 6 de noviembre de 1995).

Esta última fase de negociación pone de manifiesto que la posibilidad de llegar a un consenso no sólo es difícil desde un punto de vista sectorial sino también desde un punto de vista territorial. Sin embargo, el MOPTMA, y en concreto la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, no renunciará aún a aprobar la normativa antes de terminar la legislatura. El desenlace terminará siendo muy *patético*.

B.4. *El desenlace*

Por un lado, la presión empresarial se irá focalizando en torno al problema del PVC [213]; por otro lado, el MOPTMA intentará

---

[212] El consejero Vilalta comunicó en una conferencia (Recicla-95, 18/10/95) que si el Gobierno central no regula este aspecto (en referencia a la transposición de la directriz) el Parlamento de Catalunya elaborará una normativa para gestionar los REE.

[213] En diciembre de 1995, el Senado aprobará, con los votos del PSOE, IU y Coalición Canaria, una resolución a través de la cual se pide un estudio sobre

acercar sus posiciones a los intereses de otros sectores empresariales.

En este sentido, por ejemplo, el MOPTMA intentará ganarse la simpatía del pequeño comercio imponiendo medidas lesivas para la gran distribución: de la misma manera que se hizo en Alemania, el sistema de gestión propuesto en la versión 15 indica que las grandes superficies se deberían encargar de la recogida y selección de los envases que comercialicen.

El último borrador se llevará al Consejo de Estado y se incluye en el orden del día del Consejo de Ministros. Sin embargo, la oposición de la CEOE (adjuntamos en un anexo la totalidad de sus enmiendas a la normativa) y del PP –que hizo saber que daba total soporte a los empresarios– será el motivo por el cual la Administración estatal aplazará, finalmente, para la próxima legislatura, la transposición de una de las directrices europeas de protección medioambiental más importantes de los últimos años, según afirmó el ministro Borrell (*Avui,* 12/3/1996).

La imposibilidad de tramitar en el último Consejo de Ministros el decreto-ley hace prever que el expediente administrativo deberá ser revisado, posiblemente con carácter de ley, en la próxima legislatura. Esta revisión impedirá, por razones simplemente cronológicas, que la directriz se haya transpuesto dentro del plazo legal, que se cierra el 30 de junio.

La primera consecuencia de este incumplimiento es que, a partir el 1 de julio de este año, los envases producidos en España pueden tener problemas en el momento de ser exportados al resto de la Unión Europea [214].

7.2.4. Recapitulación

El escenario configurado por la transposición de la directriz en España, vuelve a poner de manifiesto la pluralidad de intereses en juego.

---

los riesgos del PVC al Sr. Jaime Mora, coordinador de medio ambiente de ELF-Atochem. En relación al informe solicitado por el Senado, el Sr. Jaime Mora declara lo siguiente: «somos los primeros interesados en que la opinión pública conozca la verdad sobre el PVC y ofrecemos nuestra colaboración en cualquier estudio alejado de los planteamientos electoralistas, políticos y meramente emocionales».

[214] Como ya hemos comentado, en el momento de cerrar la redacción de esta tesis (mayo 1996) hemos conseguido una última versión (ya en legislatura del Partido Popular) que recoge las enmiendas de la CEOE (y evidentemente las del PP) en la última versión de la legislatura socialista (15).

Ahora bien, la aparente oposición del MOPTMA a los intereses de los empresarios, ¿significa que el gobierno está defendiendo unos intereses «generales» que se contraponen a unos intereses particulares?

La posición del MOPTMA, aparentemente contraria a los intereses particulares de algunos sectores empresariales (especialmente de los productores del PVC), nos podría hacer pensar que en este último escenario, a diferencia de los anteriores, debería mantener la hipótesis de una contraposición interés general/intereses particulares.

A nuestro entender, esta hipótesis continúa siendo falsa en este escenario.

Es evidente que la dificultad de conseguir un consenso para fijar los contenidos normativos de la transposición proviene de la dificultad de conciliar unos intereses plurales y que, por lo tanto, se deriva de la correlación de fuerzas entre los actores previa al proceso de intermediación. La posibilidad de conseguir un consenso con mayor o menor facilidad estaría condicionada en las bases establecidas para intermediar los intereses; el mayor o menor acceso de los grupos privados a las arenas decisionales, la concesión pública de estatus a los grupos *(insiders/outsiders)* que participen en las negociaciones.

Ahora bien, esta consideración es válida para cualquier escenario que hemos estudiado hasta ahora (Dinamarca, Alemania, Francia, Unión Europea).

Teniendo en cuenta lo anterior, deberíamos preguntarnos por qué en España, donde precisamente la correlación de fuerzas entre los actores parecía garantizar un acuerdo voluntario tanto o más favorable a los intereses empresariales que en el caso de Francia no ha sido posible, hasta el momento, consensuar unos contenidos normativos. Es decir, ¿por qué las condiciones previas al proceso de intermediación han variado?

En Alemania, la fuerte presión de los partidos y grupos ecologistas llevó a fijar unos objetivos muy exigentes (que pese a todo después se han tenido que rebajar), pero la Administración permitió que los empresarios implantaran un sistema privado, al margen del servicio público de gestión. En Francia, el menor nivel de exigencia de los objetivos permitió que los empresarios sólo se responsabilizarán de financiar el sobrecoste de la recogida selectiva.

Consideramos que la comparación de los escenarios de intermediación de intereses en Dinamarca, Alemania, Francia y a nivel

comunitario nos ha revelado, justamente, que la imposibilidad de asumir un consenso en el caso español no se explica únicamente por la pluralidad de los intereses en juego o de la correlación de fuerzas entre los actores –previa al proceso de intermediación– sino, especialmente, por la incapacidad de la Administración de crear las bases para una estructura de intermediación de intereses más o menos estables, donde los actores públicos y privados hubieran podido definir y redefinir sus intereses (y no será por el poco tiempo que hayan intervenido). A nuestro entender las razones de esta imposibilidad han sido las siguientes:

1. En España, la pluralidad de intereses se ha manifestado también entre los mismos actores públicos.

   Así, si en Francia la estructura de intermediación se basó en la posibilidad de definir unos interlocutores únicos, tan públicos (Ministerio de Medio Ambiente) como privados (Mr. Riboud, Eco-Emballages) [215], en España esta posibilidad –tan deseada, evidentemente, por los empresarios– se fue perdiendo, como hemos visto, a lo largo de las negociaciones [216].

   La organización multinacional de los intereses empresariales había previsto –teniendo en cuenta el precedente francés– unas negociaciones más centralizadas, pero el diferente nivel de desarrollo normativo sobre la materia –el caso catalán es el más relevante en este sentido– comportó que a nivel local y autonómico se alterara la correlación de fuerzas entre los actores prevista a nivel estatal [217]. En este sentido, es muy significativo que los empresarios hayan pedido constantemente al MOPTMA tener un único interlocutor que represente los intereses de los municipios [218].

---

[215] Ya hemos visto que el papel de interlocutor válido que jugó Mr. Riboud (Presidente del grupo BSN), permitió una intermediación de intereses entre la Administración y los grandes grupos empresariales sin muchas *interferencias*.

[216] En este sentido, son significativas las declaraciones del Director General de Política Medioambiental, Arturo Gonzalo Aizpiri (*Cinco Días*, 6/12/95), donde afirmaba, respecto la posibilidad de establecer una ecotasa a los productores que no cumplan los objetivos establecidos, que para que el impacto económico de no cumplir la ley fuera homogéneo en todo el Estado posiblemente se articularía como un impuesto estatal, pero que, en cualquier caso, las Comunidades Autónomas tendrían competencias para imponer sanciones a los productores que no cumplieran los límites legales.

[217] El Director General de Política Ambiental declaraba (5/11/95), respecto a la versión 14 lo siguiente: «es fruto de un largo proceso de confluencia de intereses de las comunidades autónomas, entidades ecologistas y de otros departamentos ministeriales» (*Cinco Días*, 6/11/95).

[218] A nivel local y autonómico, la presión de los grupos ecologistas ha sido muy eficaz debido a un mayor rendimiento de sus recursos a este nivel territorial (creación de plataformas de ámbito local, o comarcal en el caso de Catalunya, que integran diversos colectivos y asociaciones de vecinos).

Ahora bien, la falta de un interlocutor público único y central (aquí, justamente, la «centralidad», tal como la hemos definido, no coincide, con el nivel territorial de la Administración) también ha actuado en detrimento de la unidad del actor privado [219].

2. La situación política del gobierno socialista se relaciona con lo que hemos dicho en le punto 1. Esta situación la podemos interpretar con los términos que hemos planteado en el marco teórico: al déficit de centralidad provocado por el conflicto de intereses inherente a la gestión del problema se ha de añadir un déficit de centralidad estructural por el hecho de que el gobierno socialista pierde incondicional y definitivamente el soporte del sector empresarial [220]. En estas circunstancias ya no se puede plantear la posibilidad de recuperar centralidad a través de unos actores privados [221].

Así, paradójicamente, la situación en la que se encontraba el gobierno al final de su mandato no jugo inmediatamente en favor de los intereses empresariales –como temían y manifestaban los grupos ecologistas– pero en cambio no permitió la aprobación de una normativa que los grupos ecologistas ya aprobaban como mal menor...

La imposibilidad por parte del gobierno de establecer una estructura de intermediación de intereses con los empresarios comportará una contradicción evidente: el modelo de gestión de los REE, planteado en la última versión del anteproyecto, se inspiraba en lo que hemos denominado estrategia 1, pero en cambio, teniendo en

---

[219] En este sentido son muy reveladoras las declaraciones de un miembro del Instituto Español del Envase y Embalaje, S.L., según las cuales no sólo la organización territorial del poder público (en referencia a las CC.AA.) sino también la organización territorial del poder económico (en referencia a las asociaciones empresariales de ámbito autonómico) podían perjudicar un acuerdo entre la industria y la Administración en materia de gestión de los REE. También es significativo el hecho de que Fomento del Trabajo no formalizara su soporte a la CEOE (que ratificaba el PP) hasta prácticamente el último borrador de la normativa.

[220] El posicionamiento del Partido Popular, apoyando «en el último momento» las enmiendas de la CEOE es muy significativo de este proceso.

[221] En este sentido cabe remarcar que el ministro Borrell había manifestado que la aprobación de una normativa estatal sobre la gestión de los REE tenía un carácter simbólico: ante la imposibilidad de ganarse la confianza de los empresarios, la nueva normativa podría «compensar» los resultados tan mediocres, conseguidos hasta el momento, en la gestión de los RSU. En el diario económico *Cinco Días* del 6 de noviembre de 1995 se afirma lo siguiente: «El ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, José Borrell, ha puesto un empeño especial en que la ley de envases y residuos de envases vea la luz de forma inmediata. Distintos sectores ven en esta actitud una muestra de que utiliza el texto legal como un argumento político para su partido, y especialmente para su imagen personal dentro y fuera del PSOE.»

cuenta las enmiendas de la CEOE –apoyadas por el PP– de aquí a unos meses es previsible que se inspire en una opción estratégica contrapuesta, en un contexto de responsabilidad pública y sensibilización social que, evidentemente, no puede haber cambiado en tan poco tiempo [222].

Si lo que expresa la gestión de los RSU fueran unos intereses generales que se abstraen de los particulares, cómo se explicarían entonces estos súbitos cambios estratégicos.

Observemos que el hecho de que el gobierno socialista haya desperdiciado la posibilidad de recuperar centralidad mediante determinados actores privados pone justamente de manifiesto que los ha tenido en cuenta.

Así, la actitud del gobierno también se puede interpretar con los términos teóricos que hemos planteado: en el intercambio de recursos (regulación/legitimación) con las organizaciones empresariales, derivada de producirse un juego de suma positiva.

Para la Administración central (MOPTMA), el intercambio podía comportar unos costos políticos de cara a mantener el soporte de CIU, que ya había aprobado una ley de residuos en junio de 1993 y que, a través del Departamento de Medio Ambiente, impulsaba (la viabilidad de esta acción se comprobará de aquí a poco tiempo) un modelo de gestión más exigente.

Para la organización multinacional de los intereses empresariales, la apuesta (propuesta) de acuerdo voluntario se verá cada vez menos rentable en términos de legitimidad inducida. En efecto, las organizaciones empresariales que promovieron el acuerdo también tenían en cuenta que los costos reguladores de asumirlo suponían unos costos políticos para su representatividad [223], mientras que los grandes grupos industriales pueden utilizar las PPVREE como instrumento de legitimación (como simples instrumentos de autorregulación).

Nos reafirmamos, por lo tanto, en la consideración según la cual no es operativo contraponer un interés general defendido por la Administración –y en nuestro caso por MOPTMA, las CC.AA. y

---

[222] Esta contradicción sería un ejemplo de lo que se conceptualizó como efecto perverso de aplicar una estrategia I bis en un contexto I o I bis. Las consecuencias de este efecto perverso son también aquí inciertas.

[223] Recordemos que las PYMES no veían con buenos ojos la propuesta de acuerdo voluntario de la industria española. Este hecho se explica, obviamente, porque su balance económico en términos (regulación/legitimación) no es el mismo que el que puden hacer Coca-Cola, Solvay o Danone.

los municipios– a unos intereses particulares, con objeto de comprender los procesos de intermediación de intereses inherentes a la transposición de la directriz. Si realmente la transposición de la Directriz 94/62/CE, como política medioambiental «importante» para España (según las declaraciones del ministro Borrell), fuera la expresión de un interés general, parece que se tendrían de haber cumplido por lo menos los siguientes requisitos:

1. La transposición debería de haber sido tramitada vía proyecto de ley y, por lo tanto, haber sido refrendada por el Parlamento [224].

2. No se deberían haber dado tantos problemas para conseguir un consenso, tanto en el CAMA (que finalmente jugó un papel meramente simbólico) con en la Conferencia Sectorial.

No cuestionamos el carácter loable del propósito del MOPTMA de ofrecer un mayor pluralismo en el escenario de intermediación de intereses, sino el que este ofrecimiento se interprete como la voluntad de conseguir un interés general. Seguramente, los *policy-makers* franceses afirmarían que ellos consiguieron expresar un interés general (que denominavan nacional y que incluía, *curiosamente*, los intereses de las multinacionales) con muchos menos actores...

De habernos centrado únicamente en las condiciones de acceso de los actores (*politics*→policies), hubiéramos deducido que éstos, actualmente, han comportado (provocado) la desimplicación de los empresarios. Esta conclusión hubiera invalidado la dimensión dinámica y evolutiva del estudio de caso y nos hubiera llevado a una conclusión, a nuestro entender, errónea, según la cual las condiciones de acceso de los actores en España han sido primero de tipo neocorporativista (de 1992 a junio de 1995) y, de pronto, de tipo pluralista (de junio de 1995 a enero de 1996).

Desde una perspectiva (*politics*↔policies), las conclusiones no son exactamente las mismas: la imposibilidad, por parte de los actores públicos, de recuperar centralidad a través de determinados actores privados los ha llevado a adoptar una actitud «estatista» (Aguilar, 1992) que, aunque comportara recurrir a otros actores privados, no tiene nada que ver con una actitud pluralista.

---

[224] Es significativo que el Grupo Parlamentario Federal por Iniciativa por Cataluña-Izquierda Unida, el más cercano a las posiciones de los grupos ecologistas, fuera el único que presentara, en enero de 1995, cuando no estaba prevista la tramitación parlamentaria de la normativa, una proposición de ley sobre envases y residuos de envases.

7.3. La influencia empresarial en la implementación de las políticas de valorización

La correlación existente entre consumo privado y volumen de RSU convierte a Cataluña en una de las CC.AA. con mayor volumen de RSU per cápita de España. Este hecho, además de la posible mayor concienciación ciudadana, comporta una actitud anticipativa por parte de la Administración.

El marco jurídico de estas experiencias piloto es –a falta de un decreto que transponga la directriz–, por un lado, el de la legislación comunitaria y, por otro, la legislación autonómica (Ley Reguladora de los Residuos, 30/6/1993 y Programa de Gestión de Residuos Municipales, 13/3/1995). Por lo que respecta a la Ley Reguladora de los Residuos:

– se trata de la primera ley reguladora de los residuos en España;

– algunos grupos ecologistas [225] reconocen que con esta ley, por primera vez, los niveles de exigencia en materia medioambiental son perfectamente equiparables (incluso superiores) a las existentes en los países del norte y centro de Europa. Ahora bien, estos mismos grupos señalan el carácter más emblemático que efectivo de esta Ley al observar cierta ambigüedad en muchos aspectos de la implementación [226] (financiación de la recogida selectiva, clasificación y tratamiento de los residuos);

– los criterios que orientan la política de gestión se basan, por un lado, en la acción consorciada (Generalitat/Ayuntamientos) y, por otro, en la participación de los sectores privados.

7.3.1. Grupos privados e implementación de políticas de valorización de residuos de envases en Cataluña

La fase de implementación no es una fase consecutiva a la de toma de decisiones, sino que se refiere a experiencias piloto que ayudan a los actores a definir el problema de la gestión de los RSU. Por lo tanto, no hay una inversión cronológica del ciclo de análisis de la participación de los grupos empresariales en las políticas de gestión de los RSU. Se puede hablar, por lo tanto, de participación

[225] Entre ellos cabe considerar la opinión cualificada del grupo CEPA (Centro de Ecología y Proyectos Alternativos) por ser el representante de los grupos ecologistas en la Junta de Residuos.

[226] Es en esta fase del *policy-making* donde la participación empresarial es más importante.

empresarial en la definición técnica del problema a gestionar (se necesitaría explicar el caso curioso de la existencia de dos experiencias piloto impulsadas por grupos con intereses aparentemente opuestos).

Respecto a los grupos empresariales:

1. La presencia de una organización multisectorial de los intereses a través de ERRA.

2. El predominio del subsector plásticos (ANAIP y sus satélites).

3. La ausencia de otras organizaciones relevantes de carácter transversal como FEYE (Federación Española de Envases y Embalajes) [227].

4. La contradicción entre la importancia de las experiencias de recogida selectiva en Cataluña y la falta de organizaciones de ámbito territorial catalán es sólo aparente. La presencia de ERRA (que actúa como organización europea) y de ANAIP (que lo hace a nivel estatal pero bajo la influencia de la europea APME) pone de manifiesto el carácter transnacional de los intereses industriales. Es interesante ver si el hecho de que en la actualidad Cataluña disponga de normativa propia sobre gestión de los RSU altera la representación de los grupos participantes [228]. En este sentido cabe destacar que uno de los obstáculos en la negociación entre la CEOE y la Administración a nivel estatal sobre la gestión de los RSU tiene que ver con la redistribución entre las Comunidades Autónomas de un fondo para financiar el sobrecoste a la recogida selectiva en España.

7.3.2. *Brossa Neta y Residu Mínim: dos modelos de gestión de los residuos sólidos urbanos enfrentados*

A) *Los antecedentes en el Area Metropolitana de Barcelona*

Según los responsables municipales del primer programa de limpieza, la situación de la limpieza urbana se había degradado durante

---

[227] FEYE agrupa ocho subsectores: plástico, cartón ondulado, metal, vidrio, cartón compacto, complejos (más de un material), palés para el transporte y maquinaria.

[228] Víctor Macià, presidente de la Comisión de Medio Ambiente de Fomento del Trabajo Nacional y representante en la Junta de Residuos, afirma en una entrevista que la CEOE es poco sensible al diferente grado de desarrollo normativo que en materia medioambiental existe entre las Comunidades Autónomas.

los años sesenta y setenta por el desequilibrio entre la creciente demanda de este tipo de servicios [229] y una orferta pública rígida y poco adecuada [230].

En esta situación aparece, en 1981, el primer Programa Municipal de limpieza urbana.

El objetivo de dicho programa es servir como punto de partida de un proceso de cambio substancial en la gestión de los servicios públicos de limpieza de la ciudad:

- fijando el zonaje y el nivel técnico de la limpieza para obtener resultados homogéneos en un área heterogénea tanto geográfica y urbanística, como socialmente;

- perfeccionando las técnicas de recogida para incrementar la calidad y la eficacia;

- introduciendo nuevos criterios para favorecer la recogida selectiva con recuperación de energía y reciclaje;

- promoviendo la participación ciudadana en las tareas de gestión.

Sin embrgo, no es hasta los años noventa cuando se hablará de recogida selectiva de las basuras. De ahí la existencia de la primera experiencia piloto de recogida selectiva, impulsada desde el sector empresarial: Brossa Neta.

B) *El proyecto Brossa Neta*

a) *Descripción del programa*

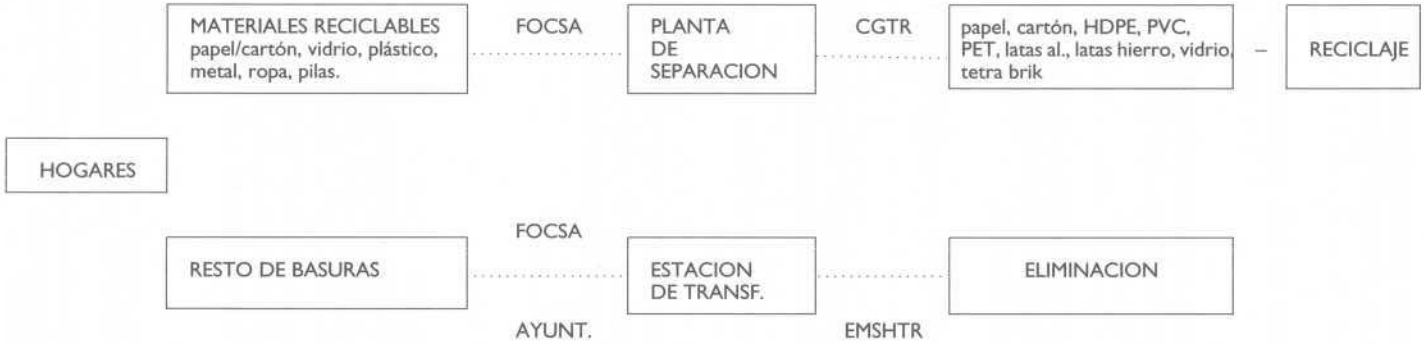
El proyecto Brossa Neta forma parte de un conjunto de experiencias piloto iniciadas por el *lobby* ERRA. Se pone en práctica en el barrio de la Sagrada Familia, en abril de 1991. Este proyecto cuenta desde su inicio con la colaboración del Ayuntamiento de Barcelona, FOCSA y el EMSHTR (Entidad metropolitana de Recursos Hidráulicos y Tratamiento de Residuos), tal como muestra el siguiente gráfico:

---

[229] El aumento de las necesidades en limpieza se debe a los nuevos hábitos de consumo, a las nuevas formas de ocio y a la disminución constante de porteros y conserjes.

[230] La falta de adecuación se debe a una gestión excesiamente centralizada, poco tecnificada y concebida como una gestión de medios por encima de las finalidades y objetivos previamente fijados.

ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL PROYECTO BROSSA NETA



FUENTE: «Tres años de recogida selectiva en Barcelona», ERRA, 1994.

El proyecto consta de dos fases:

- *Fase 1 (abril 1991-noviembre 1992):* Se pide a los ciudadanos que separen los materiales reciclables del resto de los materiales. Es decir, se intenta que la fracción inorgánica de las basuras pase a ser Brossa Neta.

  Cada fracción tiene su contenedor en la calle, a distancias aproximadas de unos 50 metros. La recogida de cada fracción se realiza en camiones diferenciados; los materiales reciclables son transportados a una planta de separación situada en Gavá (20 Km. de Barcelona aproximadamente), donde se seleccionan por materias para su posterior venta y reciclaje.

  Esta primera fase tiene buena aceptación por parte del ciudadano, pero presenta problemas técnicos en el proceso de la separación de los materiales, que llevan a replantear el sistema de recogida selectiva en una segunda fase.

- *Fase 2 (noviembre 1992-octubre 1993):* El nuevo sistema propuesto en la fase 2 implica una recogida más selectiva de los materiales y la exclusión de materiales como ropa o pieles, que se canaliza a través de conductos específicos y más adecuados. La fase 2 incorpora, además, una planta de selección, financiada por ERRA, situada también en las instalaciones de Gavá.

b) *La respuesta de los ciudadanos*

Según ERRA, los estudios realizados muestran una actitud muy positiva de los ciudadanos hacia el programa y una buena actitud inicial que no ha decaído a lo largo de la implantación del programa (fase 1 y 2). Según los autores del proyecto Brossa Neta, esta actitud se concreta:

- Conocimiento del proyecto: el 80 % de los vecinos parecen conocer el programa después de su divulgación.
- Comprensión de los objetivos del proyecto: el 65 % de los vecinos parecen comprender que el objetivo del programa es separar mejor las basuras para poderlas aprovechar.

Se considera, además, que el proyecto contribuye a la mejora del medio ambiente urbano, ya que ayuda a mantener la ciudad limpia.

Cabe destacar que en ningún momento el programa Brossa Neta se refiere a la minimización de los RSU.

- Valoración del proyecto: más de un 90 % de los vecinos valora el programa positivamente. Los beneficios del programa se asocian con el medio ambiente y con la ciudad.

– Participación: la participación inicial manifestada fue del 69 % pese a que los autores indican que es difícil medir la participación real.

c) *Evaluación del proyecto Brossa Neta*

Según los datos aportados por los impulsores del proyecto (ya que no disponemos de momento de contraevaluaciones), el análisis de los resultados de recogida y recuperación parte de los siguientes indicadores:

– Potencial de recuperación: cantidad de material potencialmente recuperable de las basuras por el sistema propuesto.
– Indice de recogida; cantidad recogida selectivamente/cantidad de material recuperable de las basuras.
– Indice de recogida efectiva: cantidad de materiales solicitados en la recogida/cantidad de material recuperable en las basuras.
– Indice de recuperación: cantidad de materiales solicitados recuperados/cantidad de material recuperable en las basuras.
– Indice de desviación del vertedero: cantidad de materiales recuperados/cantidad total de basuras generada.

Ateniéndonos a estos indicadores, los resultados presentados en la Memoria del Proyecto son los siguientes:

– Se recogen 4.148 TN/año de materiales vía recogida selectiva, es decir, 51 Kg./hab./año y se recupera un 58 % de los materiales recogidos, es decir, 2.412 TN/año o 31 Kg./hab./año.
– Con una recogida más selectiva (fase 2) se consigue aumentar la eficacia del sistema en igualar las cantidades recogidas a las recuperadas. El índice de recuperación y las cantidades recuperadas aumentan en la segunda fase, respectivamente, en un 75 % y 17 %, pese a la disminución de la cantidad recogida en un 33 %

Los autores señalan que el reto en el futuro es conseguir que las cantidades recogidas aumenten (lo cual depende de la actitud del ciudadano más que de las características técnicas de los sistemas de recogida).

– Se consigue un nivel de recogida de los materiales solicitados del 28 %. Es decir, los ciudadanos separan en sus hogares más de uno de cada cuatro envases para su posterior reciclaje. El nivel de recuperación conseguido es de un 22 % de los materiales solicitados.
– Se consigue un 8 % de desviación de materiales del vertedero; este porcentaje es parejo a los obtenidos en programas implementados en ciudades con las mismas características de Barcelona (nivel alto de edificación vertical, fuerte densidad demográfica).

Respecto a las recomendaciones, los autores del proyecto señalan que un sistema más accesible al ciudadano aumenta la recogida selectiva de basuras (lo cual comporta un mayor número de contenedores por habitante).

Como recapitulación de los resultados obtenidos por Brossa Neta, el siguiente cuadro permite comparar los resultados conseguidos en diferentes experiencias impulsadas por el *lobby* ERRA.

Recuperación de material reciclable. Comparación de proyectos

	Producción de RSU Kg/hogar/año	Desviación vertedero %	Recuperación Kg/hogar/año
Adur (Reino Unido) . .	460	26	120
Barcelona (España) . . .	1.054	8	84
Breda (Holanda) * . . .	729	37	269
Breda (Holanda) ** . .	1.104	55	607
Dublin (Irlanda)	808	15	121
Dunkerque (Francia) . .	1.307	17	222
Lemsterland (Holanda)	796	69	549
Prato (Italia)	917	10	92
Sheffield (Reino Unido)	485	15	72

FUENTE: «Tres años de recogida selectiva en Barcelona, 1991-1993», ERRA, 1994.
* Edificación vertical.
** Edificación baja.

De la observación del cuadro anterior, destacan dos hechos:

- los buenos resultados conseguidos no sólo dependen de la participación ciudadana, sino también del tipo de zona urbana donde se realiza la recogida selectiva.
- pese a la consideración anterior, Barcelona destaca por sus resultados desfavorables.

A fin de evaluar críticamente estos resultados, es preciso examinar los principios sobre los cuales se fundamenta el proyecto Brossa Neta en la elaboración de sus objetivos. En estos principios, más allá de las características técnicas, se aprecia la influencia empresarial, representada y ejercida por el *lobby* ERRA.

d) *Los principios inspiradores de Brossa Neta*

Para la presentación de estos principios cabe referirse de nuevo al informe elaborado por ERRA [231], hasta aquí mencionado.

[231] Se trata de «Tres años de recogida selectiva en Barcelona, 1991-1993», publicado por ERRA en 1994.

1. *La responsabilidad ha de ser compartida.* El éxito de los programas de recogida selectiva sólo se consigue con la colaboración de todos los estamentos: ciudadanos, autoridades locales, regionales y nacionales y la industria, etc... Cada parte ha de asumir su responsabilidad. Es decir, el ciudadano en sus hogares, las autoridades municipales organizando la recogida, la Administración pública estatal aportando las infraestructuras, los fabricantes reduciendo en origen y haciéndose cargo del material recuperado, los envasadores financiando el sobrecoste de la recogida, etc...

2. *El sistema de gestión ha de ser integrado.* Los sistemas de reciclaje deben estar integrados en el sistema de gestión municipal de RSU. Todos los sistemas de recuperación o valorización (reciclaje, recuperación de energía, compuestos) han de ser admitidos, sin restricciones ni discriminaciones.

   El sistema de recogida debe incluir envases y embalajes de diferente origen: doméstico, comercial, de oficinas, instituciones, etc. Aunque deben considerarse todos los embalajes, sólo los que sean aprovechables desde un punto de vista económico y medioambiental se recogen.

3. *El proceso ha de ser factible desde un punto de vista medioambiental.* Los sistemas de recuperación (incluido el reciclaje) deben aportar un beneficio neto al medio ambiente. Los beneficios ecológicos no deben ser desproporcionados respecto a su impacto económico. ERRA está llevando a cabo estudios de impacto medioambiental de los programas de recogida selectiva que ayudan a evaluar el impacto ecológico de las diferentes alternativas de recuperación en diferentes circunstancias.

4. *El sistema global ha de ser económicamente eficiente.* La recogida y la separación de materiales reciclables debe estar integrada en los procesos de recogida de la basura en general. La industria puede procurar la creación de una o de varias organizaciones que sean responsables de la coordinación de la recuperación, y que gestionen la participación financiera de la industria en el proceso (sistema Eco-emballages francés). Las autoridades locales deben elaborar sistemas integrados de gestión, incluidos los regionales. Deben garantizar la transparencia en los costes asociados al programa. El control de los programas ha de realizarse en base a métodos estandarizados para evaluar de forma continua la eficacia del programa y sus posteriores mejoras.

5. *Han de evitarse las barreras a la libre circulación y a la libre competencia.* Por ello es esencial una directriz sobre envases y embalajes que armonice las medidas legislativas en el seno de la Unión Europea. Los sistemas de cuotas, depósitos obligatorios o las discriminaciones deben evitarse. Todos los Estados de la Unión Europea han de tener acceso a todos los métodos posibles de recuperación.

6. *Es necesario estimular los mercados de materiales secundarios.* Los usuarios deben exigir materiales secundarios a un precio y una calidad competitiva. Todos los sistemas deben orientarse hacia la obtención de un nivel más adecuado de competitividad para los materiales secundarios. El desarrollo de la capacidad para la recogida y separación ha de ser progresivo para adecuar la oferta con la demanda del material reciclado. La industria debe coordinar el desarrollo del sistema de reciclaje más efectivo, teniendo en cuenta consideraciones tanto medioambientales como económicas.

Los principios de Brossa Neta hasta aquí enumerados merecen un breve comentario:

Respecto al primer punto *(La responsabilidad ha de ser compartida)*, se trata de la corresponsabilidad entre los actores, es decir, la atribución de responsabilidades. Aunque explícitamente se refiere a la responsabilidad de los productores («los envasadores financiando el sobrecoste de la recogida»), la redacción de este principio es ambigua en la medida en que equipara a todos los actores. Cabe destacar que es en este principio donde se menciona por única vez la idea de minimización de los residuos.

En relación al segundo principio *(El sistema de gestión ha de ser integrado)* este principio es recogido por la CEOE en su propuesta de acuerdo voluntario para la gestión del RSU en el España. La idea de gestión integrada se incorpora en los borradores del decreto-ley para transponer la Directriz 62/94/CE. El sistema integrado garantiza la inclusión de todas las modalidades de valorización (incluida la incineración con recuperación de energía) y, por lo tanto, protege los intereses de los productores de materias primas difícilmente reciclables.

El tercer principio *(El proceso ha de ser factible desde un punto de vista medioambiental)* es algo falaz, como prueba la frase que sigue a continuación: «Los beneficios ecológicos no han de ser desproporcionados respecto a su impacto económico». ¿Por qué no se decía simplemente: El proceso ha de ser factible desde un punto de vista económico?, tal como afirma el siguiente principio.

El principio *El sistema global ha de ser económicamente eficiente* vuelve a referirse al sistema integral de gestión y propone ya claramente el modelo francés de gestión Eco-emballages. Ello confirma la apreciación sobre la internacionalización de la acción colectiva de los empresarios; es decir, la influencia decisiva del *lobby* ERRA en el proceso de elaboración de la normativa sobre residuos de envases en Francia. No es extraño que la CEOE haya optado por este modelo de gestión mucho menos exigente que el modelo alemán (pese a sus defectos) Duales System Deutschland.

El quinto principio *(Han de evitarse las barreras a la libre circulación y a la libre competencia)* puede considerarse un corolario del anterior. Una de las críticas del sector empresarial al modelo alemán (DSD) es justamente que puede obstaculizar el libre comercio de mercaderías, refiriéndose específicamente a la posibilidad de hacer obligatorias las modalidades de consigna (retorno de los envases con depósito previo). Esta posibilidad es muy perjudicial para las grandes superficies (supermercados e hipermercados, ver capítulo I apartado 1).

Finalmente, el último principio *(Es necesario estimular a los mercados de materiales secundarios)* se refiere a la necesidad de ser realistas en la fijación de niveles de recuperación y de reciclaje. Aquí cabe recordar los problemas que implica el modelo alemán DSD: las elevadas cantidades de RSU recuperadas no encontraban, por un lado, una industria recicladora que las asumiera y, por otro, una demanda suficiente en el mercado interior de productos reciclados. Esto provoca la exportación de gran cantidad de productos recuperados (para reciclar) y de subproductos ya reciclados (por ejemplo, el papel en España).

En definitiva, los principios en los cuales se basa Brossa Neta y las otras ocho experiencias impulsadas por ERRA, responden a los intereses empresariales representados por ERRA: Ahold, Alusuisse-Lonza, BSN, British Steel, Cadbury Beverages, Carnaudmetalbox, Carrefour, The Coca Cola Company, Continental Can Europe, Eastman Chemical, Elf Atochem, Heineken, Hoogovens, Interbrew, Jonshon Controls, Lever, Nestlé, L'Oréal, Pechiney, Pepsi-Cola International, Petrofina, PLM, Prisunic, Procter & Gamble, Sainsbury's, Solvay, SPA Monopole, Tetra Pack, Viag). En la lista que acabamos de presentar se identifican los siguientes sectores de actividad: productores de materias primas, envasadores y distribuidores.

En consecuencia, el primer modelo de gestión de los RSU implementado en Cataluña responde a las premisas sobre intermediación de intereses formuladas, en la medida en que el Ayuntamiento

de Barcelona, que cofinancia este proyecto, confía al sector empresarial, representado por ERRA, la organización de la recogida selectiva de los RSU. Es evidente la influencia empresarial en el proyecto. Una alternativa es otro proyecto que contrasta, por sus objetivos y principios, con el de Brossa Neta. La presentación de este proyecto alternativo Residu Mínim permite apreciar mejor la influencia de Brossa Neta, como proyecto que se había de implementar en el núcleo urbano más importante de Cataluña y debía convertirse en el modelo de referencia en la gestión de los RSU en esta región.

C) *El proyecto Residu Mínim como un proyecto alternativo*

El proyecto Residu Mínim, financiado por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya y por los Ayuntamientos donde se implementa, es un modelo de gestión de los RSU que se inicia en marzo de 1992 y se prevé que se desarrolle en tres etapas. Residu Mínim es una experiencia de recogida integral de las basuras urbanas (RSU), diseñado, organizado y propuesto por un grupo ecologista. Es por ello especialmente interesante comparar esta experiencia con las experiencias con participación del sector empresarial.

a) *Residu Mínim: una propuesta polémica*

Es relevante explicar cómo se consolida el proyecto aparentemente tan *alternativo*, por lo menos comparado con proyectos iniciados por el *lobby* europeo ERRA. En primer lugar, como destaca el alcalde de Torrelles de Llobregat, «el proyecto Residuo Mínimo no surge de la Administración sino del propio movimiento ecologista (...) El hecho de que este proyecto surja del interior de un movimiento social que, precisamente, se ha destacado en su lucha contra determinadas políticas de residuos, le da un valor añadido que ya lo diferencia de otras propuestas».

En efecto, una diferencia fundamental respecto a las otras propuestas radica en su origen: procede precisamente de los sectores económicos afectados por la regulación de los RSU, como son los productores de residuos de envases y embalajes.

El autor del proyecto es el colectivo CEPA (Centro de Ecología y Proyectos Alternativos) uno de los promotores de la oposición al Plan Director de Residuos de la Generalitat (1990). Este hecho es significativo para comprender por qué, al margen del rigor técnico y capacidad organizativa precisos, este proyecto es escuchado por la Administración y tiene acceso concretamente al Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat.

Según el alcalde de Torrelles, «Una vez hecha la propuesta, ha tardado años en tomar cuerpo. Han sido muchas horas y muchos esfuerzos dedicados a llamar puerta por puerta de la Administración para tratar de hacer viable la experiencia: en el Area Metropolitana (cuando mandaba en la Entidad de Residuos un antiguo miembro de IC), en la Diputación de Barcelona, el Consejo Comarcal, ... sin obtener un compromiso positivo. Finalmente, fueron los Ayuntamientos de Torrelles de Llobregat y de Molins de Rei que se decidieron a apoyar el proyecto. A partir de esta implicación y con la nueva Consejería de Medio Ambiente, de reciente creación, se inicia el camino que ha de llevar a la futura puesta en marcha del proyecto».

En este sentido cabe destacar dos hechos significativos:

- La estrategia de captación por parte de la Generalitat de Catalunya de un colectivo encargado, unos años antes, de coordinar un movimiento civil (plataformas antivertederos) en contra de un proyecto de la Generalitat (Departamento de Política Territorial y de Obras Públicas). Esta estrategia puede haber sido motivada por la voluntad del nuevo Departamento de Medio Ambiente de dar rápidamente contenido a sus iniciativas, aunque fueran simbólicas o bien por la necesidad de otros departamentos, más vinculados a los intereses empresariales, de acallar y controlar desde dentro (vía subvenciones) a un colectivo especialmente conflictivo por su capacidad de movilizar la opinión pública. Es arriesgado pronunciarse sobre la importancia relativa de cada una de estas estrategias y su incentivo. Seguramente ambas influyen en la decisión de incorporar el proyecto Residu Mínim como experiencia piloto en la política de gestión de los RSU de la Generalitat de Catalunya. Parece evidente que, en un período donde la temática de los residuos accede a la agenda pública de las diferentes Administraciones (local, autonómica, estatal y comunitaria) el colectivo CEPA, capitalizando los recursos en movilización que con un éxito indiscutible ha adquirido, puede mostrarse especialmente combativo.

- El hecho de que el proyecto Residu Mínim se implemente en Administraciones gobernadas por diferentes partidos y/o coaliciones diferentes. En este caso se puede recurrir otra vez a las palabras del alcalde de Torrelles: «Los municipios implicados exigimos que este proyecto no se convierta en "medalla" de ninguna Administración (léase, del "color" político que gobierna en cada Administración)... y pedimos la implicación también de la Entidad Metropolitana de Recursos Hidráulicos y Tratamiento de Residuos. Es la propia EMSHTR la que no se acaba de implicar, por disparidad de criterios en su seno».
  El alcalde de Torrelles se refiere aquí, por una parte, al viejo

problema de la gobernabilidad del Area Metropolitana de Barcelona después de la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona y, por otra, a la existencia del *color* político diferente entre las Administraciones donde se implementa el proyecto.

Respecto al primer aspecto, el conflicto aludido se produce entre los miembros de los partidos políticos IC (Iniciativa per Catalunya) y PSC (Partit Socialista de Catalunya) en la EMSHTR (Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y de Tratamiento de Residuos) al intentar establecer un pacto entre el Ayuntamiento de Barcelona y el EMSHTR. Según algunos directivos del EMSHTR entrevistados, el Ayuntamiento de Barcelona gobernado por el PSC ofrece cargos políticos en esta institución a miembros de IC a cambio de que el EMSHTR, gobernada por IC, apruebe la política de gestión de residuos impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona que potencia la incineración como modalidad de eliminación de los RSU.

En lo que se refiere al segundo aspecto (diferente ideología de las Administraciones) cabe advertir que el proyecto Residu Mínim, como propuesta más o menos *purista* de un colectivo ecologista, se pretende apolítico, independiente respecto de la ideología política de quienes financian el proyecto. Aquí cabe señalar que, a diferencia de otros proyectos, no hay un apoyo directo por parte de los intereses empresariales. Ello sitúa en una posición igualmente incómoda a los autores del proyecto puesto que, como advierte el alcalde de Torrelles, puede haber la tentación, por parte de los partidos y/o coaliciones que gobiernan las Administraciones donde se implementa el proyecto, de «colgarse medallas». Este hecho, según los autores del proyecto, puede desvirtuar los contenidos del mismo.

Finalmente, la experiencia Residu Mínim se desarrolla a partir de un protocolo firmado por el Departamento de Medio Ambiente, los Ayuntamientos de San Cugat del Vallés, Molins de Rei y Torrelles de Llobregat y el CEPA, en febrero de 1992 [232]. En este protocolo se prevé la participación de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos. Pese a que el EMSHTR aprueba finalmente en Comisión de Gobierno del día 30/12/93 su participación en la experiencia, ésta no se hace efectiva de forma inmediata debido a los problemas internos a los cuales nos hemos referido anteriormente.

b) *Los contenidos del proyecto Residu Mínim*

La experiencia Residu Mínim se define como concepción ecológica de la recogida selectiva de las basuras.

---

232 En otros países europeos ya se implementan modelos de gestión de los RSU (Alemania, 1991, Francia, 1992).

1. El modelo de recogida:

El modelo de gestión de RSU diseñado en el proyecto Residu Mínim consta de tres fases bien diferenciadas:

La *primera fase* consiste en estudiar y planificar el proyecto, durante el período de un año. Se define el modelo de recogida selectiva más adecuado a la realidad económica, social y urbanística de cada municipio donde se deba aplicar. Se trata, por lo tanto, de elaborar estudios tanto sobre el territorio y la población como sobre la composición de las basuras generadas [233]. Según los autores del proyecto, esta primera fase fundamenta las dos fases posteriores y las actividades de sensibilización y educación ambientales a medio plazo.

En la *segunda fase* se empieza a aplicar la recogida selectiva de aquellos materiales anteriormente sujetos a experiencias previas de recuperación (vidrio, papel y cartón, materiales textiles y voluminosos), así como de los materiales especialmente peligrosos y tóxicos como las pilas y los medicamentos. En Torrelles esta fase se inicia en marzo de 1993, en Molins de Rei en junio de 1993 y en San Cugat en noviembre de 1993.

Durante esta segunda etapa entran en funcionamiento los Centros de Recuperación de Residuos (CCR) a los que los ciudadanos llevan los residuos recuperables o reciclables, y los residuos problemáticos para el medio ambiente. En los CCR se promueven medidas de educación ambiental dirigidas a conseguir la reducción de la producción de residuos problemáticos.

La *tercera fase,* con un retraso de implementación de casi medio año (estaba previsto su inicio en octubre de 1993), se inicia en marzo de 1994. Se trata de poner en práctica, progresivamente, la recogida selectiva de las basuras, para seleccionar la materia inorgánica y destinar la materia orgánica a la fabricación de compuestos. Esta experiencia se lleva a cabo actualmente en tres municipios: Molins de Rei, Sant Cugat del Vallés y Torrelles de Llobregat.

La materia orgánica de las poblaciones de Molins y de Torrelles se lleva a la planta de compuestos construida en Torrelles, el resto de materiales inorgánicos se llevan a la planta selectiva de Molins de Rei. En San Cugat, el proceso se inicia en otoño de 1995 con la construcción de una planta doble, de compuestos y selección.

---

[233] El cuadro 6 (cap. 1) ofrece un estudio realizado por la CEPA sobre la composición de la basura, detallando los envases y envoltorios presentes en las basuras municipales.

Esta tercera fase, no finalizada aún, empieza a generar evaluaciones interesantes a comparar con las experiencias más arriba expuestas. Así, según los propios organizadores, el proyecto Residu Mínim más allá de los aspectos técnicos que comporta una nueva modalidad de recogida y tratamiento de las basuras, se basa en un programa de educación ambiental que debe incidir en los hábitos de consumo de los ciudadanos.

Según los autores del proyecto, «se trata de realizar los esfuerzos y las actividades necesarias para transmitir a la ciudadanía la importancia y el provecho social y ambiental de sus actuaciones, delimitando a la vez sus responsabilidades y las de los diferentes actores: Administración, industria y comercio». Como ya vimos en capítulos anteriores, una de las principales dificultades en el planteamiento del problema de la gestión del residuo es precisamente la dificultad –en un sistema económico y social de mercado– de definir unas responsabilidades para los generadores/productores de residuos. Estas responsabilidades se acaban atribuyendo, de forma presumible, para desbloquear una situación de no-acción y poder iniciar una vía cooperativa en la resolución del problema. Esto nos lleva a examinar los objetivos del proyecto Residu Mínim.

2. Los objetivos de Residu Mínim:

Los objetivos que claramente distinguen el proyecto Residu Mínim de gestión de los RSU son los siguientes. En primer lugar el proyecto Residu Mínim, como su nombre indica, prioriza entre sus objetivos, la minimización en la generación de RSU y se orienta, consecuentemente, hacia la reducción de la producción de residuos de envases y embalajes –principales causantes del constante incremento de los RSU.

Si observamos el siguiente esquema, presentado ya en el epígrafe 3 del capítulo 2, podemos observar las diferencias a nivel de objetivos entre el proyecto Brassa Neta y el proyecto Residu Mínim:

GESTION DE RESIDUOS	1. Prevención/reducción (minimización)	efectos sobre la Op. Púb.	productores consumidores
	2. Recuperación/tratamiento (traperos)-(nuevas tecnologías)	contratación de servicios	productores Administración
		venta de subproductos	recicladores (productores)

FUENTE: Elaboración propia.

El proyecto Residu Mínim prioriza explícitamente el objetivo 1 (prevención y reducción) mientras que los proyectos financiados y organizados por los intereses empresariales priorizan el objetivo 2 (recuperación y tratamiento). Buena prueba de ello es la circular del proyecto dirigida a las asociaciones y entidades de San Cugat del Vallés en noviembre de 1994, que acompaña un dossier sobre la situación de los residuos sólidos urbanos en Cataluña: «Con este dossier os presentamos la *Campaña de Reducción de Residuos* que ya hemos empezado a desarrollar dentro del proyecto Residu Mínim. A partir de ahora no es suficiente con separar correctamente nuestras basuras domésticas. Es hora de conocer a fondo nuestra basura y de hacer un balance de la utilidad y las consecuencias de nuestro consumo: ¿eran necesarios todos estos envoltorios?, ¿eran necesarios estos productos que llevan componentes peligrosos para la salud y el medio ambiente?...» (Dossier «Clar i net», CEPA, San Cugat del Vallés, noviembre 1994).

En concreto, los objetivos principales de la experiencia son los siguientes:

1. Evitar que sean vertidos o incinerados como mínimo el 75 % (en peso) de las basuras urbanas que se generan en las poblaciones de Molins de Rei, Torrelles de Llobregat y San Cugat del Vallés.
2. Desarrollar, a partir de la recogida selectiva, políticas y prácticas preventivas y minimizadoras de residuos para reducir su impacto ecológico.
3. Recoger selectivamente la materia orgánica y los diferentes materiales inorgánicos reutilizables o reciclables, para poder conseguir la máxima recuperación de un 75 % de las basuras.

c) *Primeras evaluaciones del proyecto Residu Mínim*

Dada la inexistencia de contraevaluaciones, en este apartado se presenta la información recabada por el propio colectivo CEPA. Por lo que respecta a la participación ciudadana, los autores del proyecto afirman que se consigue un nivel satisfactorio («al contrario de lo que se acostumbra a expresar en muchos ámbitos técnicos y políticos en el sentido de que el problema es la participación»). Esta participación depende de los medios invertidos en las campañas de sensibilización y de la claridad de estas campañas.

Según los autores del proyecto, «En las poblaciones donde se desarrolla el proyecto Residu Mínim se recoge selectivamente en una proporción mucho más elevada que en el resto de poblaciones de la Entidad Metropolitana y Cataluña (en clara referencia a los proyectos alternativos lanzados por el EMSHTR). Ello responde al

número más elevado de contenedores por habitante y a los esfuerzos en la Educación Ambiental».

Sin embargo, los autores del proyecto son conscientes de que el proyecto Residu Mínim puede tener un éxito sólo parcial si no se aplica una política global y rigurosa de gestión de residuos, en todos los ámbitos de la Administración. Esta advertencia se refiere a los procesos legislativos en curso sobre la materia (directriz comunitaria que en aquel momento se esta discutiendo, transposición de la directriz en España) y a los intereses económicos afectados por la regulación de la materia. Así, se afirma: «Pero también es necesario que las Administraciones comunitarias, estatales y catalanas apliquen con urgencia (en Cataluña ya se dispone de una Ley Reguladora de los Residuos de junio de 1993) medidas que obligan a las industrias generadoras de envases y embalajes y a las que aprovechan como materia prima los materiales para reciclar, a contribuir sin reparos y sin contrapartidas a la financiación de la recogida y el tratamiento selectivo.»

d) *Algunas consideraciones sobre la relevancia de la experiencia Residu Mínim*

Más allá de sus características técnicas, el proyecto Residu Mínim tiene una clara voluntad *subversiva* respecto a los modelos empresariales al centrar sus objetivos en la minimización de los residuos. El modelo de gestión subyacente se basa en la minimización del problema y no sólo en su tratamiento. Este carácter crítico le confiere una radicalidad que lo opone a los intereses empresariales (fabricantes de materias primas para los envases, fabricantes de envases, envasadores y grandes distribuidores) pero compromete su futuro en términos financieros.

Es interesante presentar el proyecto Residu Mínim, no tanto como propuesta concreta –ya que al no proceder del ámbito empresarial queda parcialmente fuera del alcance de nuestro objeto de estudio– sino como crítica hacia otras propuestas. Esta dimensión crítica aporta elementos para evaluar externamente las propuestas empresariales.

El elemento crítico más importante, aportado por la experiencia del colectivo CEPA, es precisamente la denuncia, más o menos declarada, de la intermediación de intereses entre la Administración y las empresas, en la gestión de los RSU como se avanza en las hipótesis en los dos primeros capítulos de este trabajo.

La estructura de intermediación de intereses se conforma de acuerdo con la acción de los agentes sociales que intervienen en la resolución del tema.

La Administración se legitima en la medida en que es eficaz en la gestión del problema, manteniendo una responsabilidad adquirida históricamente. Por su parte, la industria también se legitima en tanto que puede diluir la titularidad del problema en los ciudadanos (a la vez que consumidores) a cambio de compartir responsabilidades y costos con la Administración.

Esta estructura de intermediación de intereses conduce a que no se cuestione el constante incremento en la producción de residuos, ocasionado por el crecimiento, también constante, de la producción de envases y embalajes, mientras los productores de residuos aporten soluciones técnicas y financieras para gestionar un problema cada vez *más grande*. No hace falta decir, por otro lado, que es el ciudadano, como consumidor, quien está pagando esta gestión, a través del conocido punto verde. El importe pagado por los productores que incorporan el logo que indica su reciclabilidad es, a todos los efectos, asimilable a un impuesto indirecto gestionado, como ya se ha dicho más arriba por corporaciones privadas (DSD en Alemania, Eco-emballages en Francia y, presumiblemente, ASO-DECO en España).

Este modelo de gestión, que se basa en la estructura de intermediación de intereses ya analizada, es criticado por el colectivo CEPA en los siguientes términos: «El reparto de responsabilidades respecto de la recogida y el tratamiento de los residuos entre los productores, los distribuidores y los ciudadanos (éstos a través de las tasas de recogida y las de tratamiento, o a través de otros fondos administrados por los Ayuntamientos o por la Generalitat) se debe establecer en función del tipo de material presente en los residuos municipales (...) La financiación de la aplicación y del costo de las recogidas selectivas y de los tratamientos de las fracciones recuperables debe cubrirse en relación a la atribución de responsabilidades que se establece, *de forma general y sin contrapartidas*» (Adopción de algunos criterios sobre el tratamiento de los Residuos Municipales en Cataluña, CEPA, mayo de 1994).

En definitiva, creemos que el valor potencial del proyecto Residu Mínim no se puede evaluar tanto por sus resultados concretos que se limitan a una area geográfica muy restringida, como por su ejemplaridad y capacidad crítica. Esto lleva a examinar cuál es la influencia del CEPA en la regulación del problema, no ya a través de una experiencia piloto como es Residu Mínim, sino a través de su participación en el *policy-making* a nivel de Cataluña y de España; cuestión que queda, de momento, aplazada para un estudio posterior, aunque sea pertinente la crítica del CEPA al acuerdo voluntario, propuesto por la CEOE, para la transposición de la Directriz 94/62/CE como a continuación se presenta.

7.4. La gestión de los residuos sólidos urbanos en las comunidades autónomas de Cataluña, País Vasco y Navarra

7.4.1. La gestión de los residuos sólidos urbanos en Cataluña

Percepción del problema y de su gestión por los actores

En este apartado presentaremos los resultados del análisis de las entrevistas en profundidad que hemos realizado a agentes públicos y privados, implicados directa o indirectamente en la gestión de los RSU en Catalunya y que, por esta razón hemos considerado actores [234]. También hemos recogido la información contenida en los documentos facilitados por las personas entrevistadas a fin de matizar la heterogeneidad de opiniones incluso entre agentes que hemos considerado como un solo actor.

Hemos tipificado a los actores de la forma siguiente:

A) Grupos ecologistas.
B) Elites empresariales (empresas y organizaciones empresariales).
C) Administración.

Finalmente, cabe señalar que en este apartado dedicaremos una mayor atención a los grupos ecologistas puesto que la posición y opinión de los empresarios y de las Administraciones ya ha sido analizadas en profundidad en el apartado dedicado a la transposición de la directiva europea.

A) *Los grupos ecologistas*

Como ya se expuso en el apartado sobre la transposición de la directiva sobre envases y sus residuos, la influencia de los grupos ecologistas en Cataluña en la temática de los RSU ha sido notable. Esta notable influencia puede explicarse por los antecedentes de estas organizaciones que en su tiempo capitalizaron el síndrome NIMBY *(Not In My Back Yard)* provocado por el Plan de Residuos de la Generalitat de Catalunya [235]. En efecto, en 1990, cuando el gobierno autonómico se disponía a aplicar un plan para gestionar los residuos industriales, tuvo lugar una movilización importante

[234] La confidencialidad de las entrevistas impide personalizar las opiniones de los entrevistados; en un anejo se relacionan las entrevistas efectuadas.

[235] No es aquí el lugar de analizar la tradición de los grupos ecologistas en Cataluña. Sin embargo, antes de exponer sus opiniones, consideramos preciso exponer algunos antecedentes en la acción de estos grupos en el problema de los residuos en general.

de grupos ecologistas locales que crearon amplias plataformas para denunciar la futura gestión de los residuos en Cataluña [236].

Así, al acceder a la agenda política el problema concreto de los RSU, algunos grupos ecologistas ya conocían bien el problema: por un lado, como acabamos de indicar ya tenían experiencia con el problema de los residuos en general, por otro lado, tienen contactos con grupos ecologistas extranjeros que conocen el problema concreto de los RSU [237].

Este es especialmente el caso del colectivo CEPA (Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius) que ha tenido un papel relevante tanto en la oposición a los vertederos de residuos industriales –a finales de los años ochenta– como en el proceso de transposición de la directiva europea sobre residuos de envases y embalajes [238]. Como ya vimos en en el apartado sobre la experiencia Residu Mínim, este grupo fue cooptado por el Departament de Medi Ambient (Generalitat de Catalunya) para impulsar una experiencia de gestión de los residuos de envases y embalajes, habiendo comprobado la especial capacidad de movilización y de acción de este colectivo cuando quiso implementar el plan de residuos.

El contenido del proyecto Residu Mínim pone en evidencia la postura y los planteamientos de CEPA al respecto de los residuos

---

[236] Podemos aquí recordar las importantes movilizaciones y acciones reivindicativas en la comarca de la Conca de Barberà por parte de algunas organizaciones ecologistas. Esta organizaciones consiguieron detener la implantación de plantas de tratamiento de residuos en lugares donde éstos no habían sido generados.

[237] Como hemos visto en los capítulos anteriores, el problema de los RSU llegó a la agenda política de Dinamarca o Alemania algunos años antes que en España. Es preciso recordar la notable influencia de las organizaciones ecologistas y de los partidos verdes en el reglamento alemán.

[238] CEPA firmará un manifiesto conjunto para una política de los residuos basada en la prevención donde figurarán las siguientes organizaciones extranjeras y internacionales:
BBU Asociación de iniciativas ciudadanas para el medio ambiente
BUND Asociación alemana para el medio ambiente y la naturaleza
Bundesverband für Umweltberatung Das Bessere Müllkonzept
Deutscher Naturschutzring
Die Verbraucher Initiative
Greenpeace
Grüne Liga
Naturschutzbund Deutschland
Robin Wood
Agencias de consumidores de: Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Mecklenburg-Western, Pomerania, Baja Sajonia, North Rhine-Westfalia, Sajonia, Schlesvig-Holstein.
Este manifiesto se elaborará con la intención de adherir asociaciones de vecinos del área metropolitana de Barcelona.
Por otra parte, en el proceso de elaboración del decreto-ley para la transposición de la directiva europea sobre REE, CEPA representará el Consejo Ibérico para la defensa del medio ambiente en el órgano consultivo del MOPTMA, CAMA (Consejo Asesor del Medio Ambiente).

de envases y embalajes (REE). Para ello nos remitimos al apartado sobre la experiencia Residu Mínim y recordaremos que el objetivo final implícito en esta experiencia es el de fomentar la reducción en el origen y, por lo tanto, la minimización del volumen de REE en circulación. En este sentido son significativas las críticas de CEPA al proyecto alternativo Brossa Neta, impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona y organizado por ERRA (European Recovery and Recycling Association) y Coopers & Lybrand, cuyos contenidos reflejan unos objetivos de carácter más económico.

Una explicación a la fuerza de estos grupos ecologistas en Cataluña reside en su capacidad de agregar otros movimientos y asociaciones, fenómeno que se repitará en el caso del País Vasco. Este es el caso de las asociaciones de vecinos que formarán en Cataluña plataformas para la reducción de los REE.

Para recoger las opiniones de este colectivo nos basaremos en las opiniones expresadas por algunos de sus directivos, así como en el contenido de los manifiestos.

Por lo que respecta la opinión de los dirigentes de las organizaciones ecologistas vamos a seguir el siguiente guión, a efecto de poder comparar las opiniones entre los distintos actores:

- proceso de identificación del problema;
- interpretación del origen y evolución del problema;
- identificación de los actores y responsabilidades;
- atribución de responsabilidades;
- creación de estructuras de intermediación de intereses.

En lo que se refiere a la identificación del problema, los grupos ecologistas en Cataluña habían tenido la ocasión, como ya hemos indicado, de identificar un problema similar con el plan de residuos de la Generalitat. Este bagaje les ha permitido definir, antes de que lo hicieran otros actores, el problema de los REE. En opinión de estos grupos, el problema de los residuos sólidos urbanos (RSU) consiste en el aumento considerable de su volumen agravado por el crecimiento de los residuos de envases y embalajes (REE). Este aumento de los RSU dificulta su gestión (saturación de los vertederos controlados, proliferación de vertederos incontrolados) y provoca daños medioambientales (contaminación de las capas freáticas e insalubridad de las zonas de vertidos próximos a las poblaciones).

En la identificación del problema por parte de los grupos ecologistas no es ajena la influencia de otros grupos extranjeros. En este sentido hay que destacar que las características demográficas y

urbanísticas (densidad demográfica, tasa de urbanización, etc...) de gran parte del territorio catalán son similares a las de países donde el problema de los RSU se había planteado con anterioridad (Dinamarca, Bélgica, Alemania). Como ya tuvimos ocasión de indicar, en estos países el coste del terreno para ubicar los vertederos se había multiplicado en los últimos años [239].

Este fenómeno favorecía el llamado síndrome NIMBY, es decir, el rechazo de la población a la instalación de infraestructuras molestas, sobre todo cuando éstas no se relacionan directamente con la actividad del territorio de la población. Es evidente que, en áreas densas, este síndrome se propaga con mayor facilidad y adquiere mayor intensidad. Es en este contexto –sin equivalente en el territorio español– donde los grupos ecologistas en Cataluña aprovecharán para capitalizar el citado síndrome y definirán el problema de los RSU [240].

En resumen, los grupos ecologistas en Cataluña identifican el problema de los RSU como un problema derivado del incremento de los envases y embalajes puestos en circulación. Se transciende la crítica general hacia la sociedad de consumo y se identifican, como veremos a continuación, unos reponsables directos del agravamiento del problema.

Así, los grupos ecologistas en Cataluña interpretan el problema de los RSU no como una fatalidad inevitable aunque tratable, sino como una consecuencia de un comportamiento que puede modificarse a través de los hábitos de consumo. En consecuencia, la evolución del problema depende en gran medida de la actitud de los ciudadanos; una actitud que debe ser corregida desde los entes públicos favoreciendo un consumo ecológicamente responsable.

Por lo respecta a la atribución de responsables, los grupos ecologistas en Cataluña llevarán a cabo una política de denuncia contra los principales productores de residuos combinada con una tarea pedagógica hacia los consumidores. Entre los acusados no sólo se encontrará la industria del embalaje (desde la fabricación de materias primeras hasta la propia industria del envasado) sino también los grandes grupos distribuidores (grandes superficies). Estos grupos ecologistas reclaman a la Administración una política coercitiva hacia

---

[239] Si bien este coste se evaluaba en términos monetarios, hay que indicar que el coste no sólo es económico sino también político.

[240] En algunos aspectos, el contexto descrito para Cataluña puede guardar alguna similitud con el que existe en determinadas áreas como la Comunidad de Madrid o el País Vasco. Para este último caso, algunos factores, como el nacionalismo abertzale, dan una especifidad propia al contexto en el que se desarrolla la acción de los grupos ecologistas vascos.

estos agentes económicos. De esta forma, por lo que se refiere a la atribución de responsabilidades, los grupos ecologistas cambian su discurso desde la globalidad de las críticas a la sociedad de consumo en general hacia una estrategia más concreta de denuncias puntuales a empresas emblemáticas [241], y a la Administración [242].

Por otro lado, los grupos ecologistas intensificarán las campañas de sensibilización hacia los consumidores a través de manifiestos firmados también por las asociaciones de vecinos.

Estas campañas pretenden responsabilizar también a los consumidores de la generación de REE. Ahora bien, es necesario puntualizar aquí en qué sentido lo pretenden hacer puesto que, como veremos con los empresarios, los grupos ecologistas no van a ser los únicos en responsabilizar a toda la sociedad.

En efecto, los grupos ecologistas identifican el problema en los hábitos de consumo (generación de REE) sin que ello obste para una acusación a los agentes económicos (producción de REE). La estrategia ecologista se basa en la prevención a corto y largo plazo. Para ello, la plataforma para la reducción de los REE, impulsada por el grupo CEPA, con el apoyo de los ayuntamientos donde se implementa la experiencia Residu Mínim (Molins de Rei, Torrellas de Llobregat y Sant Cugat del Vallés) y el Departament de Medi Ambient (Generalitat de Catalunya), editará un manifiesto dirigido a las asociaciones de vecinos y otras entidades [243].

Estos manifiestos priorizan unas recomendaciones que son representativas de la opinión de los grupos ecologistas entrevistados en Cataluña [244]:

- dar prioridad a la prevención a corto y largo plazo;
- conseguir la aprobación de un sistema de envases reutilizables (influencia del modelo danés y alemán) exhaustivo y óptimo ecológicamente;
- establecer criterios claros y vinculantes para el recicleje de material y su supervisión;
- establecer un método claro de precios que dé ventajas a la prevención y a la minimización de la contaminación ambiental;

---

[241] Este sería el caso en Cataluña de la empresa química Solvay –que produce componentes para la fabricación de PVC– o de algunas grandes superficies.

[242] Como ya hemos visto se formaron plataformas antivertederos, muy activas, que criticaron duramente el Plan de residuos de la Generalitat con acusaciones muy directas a los responsables del Plan y a los gobiernos locales que aceptaban la ubicación de los vertederos.

[243] En el apartado sobre la administración precisaremos la posición de las distintas Administraciones en Cataluña.

[244] Se trata del manifiesto «Manifest conjunt per a una política de residus basada en la prevenció», mimeo, sin fecha.

- crear una base para un sistema de retorno y tratamiento exhaustivo, a través de una estandarización de los materiales y sistemas de embalaje (influencia del modelo danés);
- crear las condiciones necesarias para unas estructuras descentralizadas, basadas en el mercado e innovativas ecológicamente, que favorezcan la creación de lugares de trabajo en el área donde se producen los residuos y evitar los monopolios;
- prohibir legalmente materiales y sistemas que son especialmente perjudiciales para el medio ambiente, así como la exportación de los problemas ocasionados por los residuos.

El objetivo final de estas recomendaciones es reducir clara y firmemente la cantidad de envases y embalajes. Para ello, los grupos ecologistas proponen las siguientes medidas immediatas:

1. Los envases y embalajes y los materiales como el PVC, que son particularmente perjudiciales ecológicamente en su producción, uso o aplicación, han de ser prohibidos.

2. Los sistemas de envases reutilizables tienen que ser particularmente promovidos; por ejemplo, a través de una campaña pública, incentivos financieros y la adecuación a regulaciones relevantes.

3. Las cuotas para envases retornables de bebidas u otros productos han de ser legalmente establecidas de forma que se llegue a una cuota del 100 % hacia el año 2000 a más tardar. Para ello se propone el estándar de retornables dentro del sistema de estandarización alemán y europeo (normas DIN y CEN).

4. Todos los recipientes reutilizables o no para alimentos (incluidas las bebidas), los detergentes y productos de limpieza, así como otros productos no alimentarios en envases reutilizables de más de 0,1 litros, han de estar sujetos a un depósito y clasificados como envases de depósito.

5. El material de embalaje tiene que llevar una etiqueta de reciclaje que muestre su coste.

6. Los envases y embalajes no reutilizables o no reciclables tienen que ser etiquetados como tales y ser objeto de una tasa que prevenga el ser objeto de privilegios frente a materiales reciclables.

Respecto de la posición que tienen los grupos ecologistas sobre la creación de una estructura de intermediación de intereses, resulta especialmente interesante un documento elaborado por el colectivo CEPA [245].

---

[245] Se trata de «Bases per a una proposta d'acord voluntari dels sectors de la fabricació d'envasos, de la producció de matèries primeres i dels productes de

Este documento constata la ausencia de normativa estatal sobre gestión de los RSU que permita desarrollar las medidas efectivas como propone la directiva europea. Menciona, sin embargo, la existencia de normativa autonómica en el caso de Cataluña (Llei Reguladora de Residus, 7/1993) y el Programa de gestión de Residuos Municipales de Cataluña [246].

Este acuerdo, elaborado en 1994 [247], puede interpretarse como una réplica y una alternativa al acuerdo elaborado por la CEOE («Propuesta de la Industria Española para la Gestión de los Residuos de envases y embalajes contenidos en los RSU») unos años antes (1992) y tiene la pretensión de servir de modelo a seguir, durante tres años, mientras no exista normativa estatal para aplicar la directiva europea [248].

En un documento que fija los criterios del acuerdo se incide en las estructuras de intermediación de intereses refiriéndose a la propuesta de la industria española:

Este ofrecimiento nos parece interesante porque admite la responsabilidad del productor de residuos. Obviamente habría que profundizar en la implicación/responsabilización de los industriales asegurando que:

- el sistema de recogida se aplique al 100 % de los envases y embalajes. En este sentido, la participación voluntaria sólo puede acepatarse de forma transitoria (...)
- la recogida selectiva y las operaciones de separación son de responsabilidad municipal y son los ayuntamientos los que se encargan de realizar estas operaciones. Una vez librados los productos a la industria, ya sea recuperadora o fabricante, la responsabilidad es de éstos. Es decir, hay que garantizar el control público en la recogida y separación, así como la supervisión en el tratamiento.

En Cataluña partimos de un sistema de financiamiento que carga directamente sobre los ciudadanos, a través de los ayuntamientos,

---

consum amb la Generalitat de Catalunya, els ajuntaments de Molins de Rei, Torrelles de Llobregat i Sant Cugat del Vallès i el CEPA com a responables de l'experiència pilot Residu Mínim, per tal de garantir el finançament de les plantes de triatge de fracció inorgànica de les deixalles municipals».

[246] Estas normativas se comentaran en el apartado sobre las Administraciones públicas.

[247] Este propuesta de acuerdo voluntario se presentó en la Junta de Residus (Generalitat de Catalunya) por parte de los representantes de los grupos ecologistas (CEPA) en septiembre de 1994.

[248] No procederemos aquí a comparar sus contenidos con los de la «Propuesta de la Industrias Española...», para ello nos remitimos al apartado sobre la «La propuesta...» y la creación de ASODECO, en este mismo trabajo.

el coste de la recogida y del tratamiento de los residuos municipales.

La nueva jerarquía para la gestión de los residuos y los objetivos de la recogida selectiva tienen que permitir ajustar esta situación financiera a una nueva realidad, que reclama responsabilizar a las industrias, a las empresas distribuidoras de la recuperación de los productos y de los materiales.

En definitiva, la posición de los grupos ecologistas catalanes respecto al establecimiento de una estructura de intermediación de intereses (entre la industria y la Administración) es la siguiente: «Las industrias relacionadas con los envases y los embalajes son los principales responsables de la recogida y de su tratamiento. Es en esta fracción donde más hay que reconocer al ciudadano/consumidor el derecho objetivo de poder devolver a su proveedor el envase, envoltorio o embalaje que ya haya cumplido su función. Pero hay que recordar aquí que éste ha sido el principio que ha seguido el reglamento alemán para la reducción de envases y embalajes y que este reconocimiento aislado es el que dará lugar al sistema Dual (un sistema de recogida selectiva privado que elimina las competencias a los ayuntamientos y que escapa a los objetivos prioritarios de reducción de los residuos [249]). Si se reconoce también que el Ente Local actúa en representación del ciudadano, éste se ve legitimado para ejercer el derecho de que sea la industria del envase y embalaje la que se haga cargo de su tratamiento. Entendiéndolo así, la recepción de los residuos de envases y embalajes (REE) por parte de la industria no tiene que verse fundamentada en una aceptación voluntaria asumida a partir de un acuerdo (como propone la CEOE), sino en una obligación general que tiene su origen en el derecho primero y prioritario del ciudadano. En este sentido, los grupos ecologistas interpretan el acuerdo voluntario impulsado por la CEOE como una estrategia para vaciar de contenido el principio anterior» (CEPA, 1995) [250].

B) *Las elites empresariales*

En este apartado, de la misma forma que hemos hecho en el caso de los grupos ecologistas catalanes, expondremos la posición de las elites empresariales repecto al problema de los RSU y en concreto respecto a los puntos que ya hemos señalado.

---

[249] Aquí se apunta la preferencia de los grupos ecologistas por un sistema basado en las ecotasas.

[250] Recordemos que la propuesta de acuerdo voluntario de la CEOE ya había tenido un precedente importante en el caso de Francia y que la estrategia de los grandes grupos industriales era generalizar una estructura de intermediación de intereses (entre la industria y las administraciones) inherente a los mencionados acuerdos voluntarios.

En primer lugar, hay que decir que el problema de los residuos en general (industriales y municipales) es un tema conocido desde los años ochenta por las elites empresariales.

La creación por el Fomento del Trabajo Nacional de una comisión de Medio Ambiente o de la Bolsa de Subproductos por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona son muestras de este relativamente reciente cambio de actitud. La integración de la economía española, y en concreto de la catalana, en la Comunidad Europea (1986) y en el Mercado Unico (1992) ha influido, sin duda, en este cambio de actitud.

En el tema específico de los RSU las organizaciones empresariales que más se han movilizado han sido las del sector del plástico (especialmente el Centro Español de Plásticos, CEP), de las artes gráficas y del envasado (Graphispak) y algunas organizaciones territoriales como la CECOT (Confederació d'Empresaris de la Comarca de Terrassa) además, lógicamente, de las cúpulas territoriales (FTN) o sectoriales (FEDEQUIM) del sector químico.

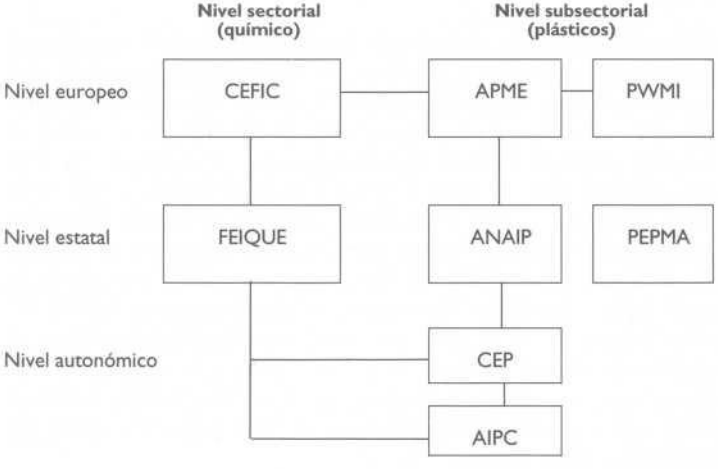
Antes de exponer la posición de las elites empresariales respecto a los puntos concretos que hemos establecido, podemos decir que en términos generales éstas han tenido, frente al problema que nos incumbe, una actitud proactiva o anticipativa repecto al conjunto del empresariado español. Los factores que explican esta actitud son diversos. Por un lado, y como hemos señalado, la influencia de la integración en la Comunidad Europea, común al resto del empresariado español, ha sido especialmente intensa en el caso de los empresariado catalán; por otro lado, es también importante el papel que ha jugado la Administración, como veremos en el próximo apartado, en la tarea de crear incentivos que faciliten el cambio de actitud. El clima de concertación, que no excluye un cierto rigor en el planteamiento de la política medioambiental desde que se creó el Departament de Medi Ambient (1990), ha favorecido dicho cambio.

Sin embargo, consideramos oportuno hacer las siguientes matizaciones.

1. El papel proactivo de las elites empresariales se circunscribe únicamente a determinados perfiles empresariales. En efecto, se trata por una lado de organizaciones empresariales que devienen interlocutores válidos ante la Administración (ver «Propuesta de la Industria Española...» y creación de la entidad ASODECO). El hecho que estas organizaciones asuman determinadas problemáticas no supone que todas las empresas asociadas vayan a tomar medidas al respecto.

2. A pesar de lo comentado respecto a las características del empresariado catalán, tenemos que advertir que en el caso concreto de la gestión de los RSU no tiene mucho sentido hablar de una acción colectiva propia del empresariado catalán. Si bien los factores que hemos destacado –europeización y papel de las Administraciones en Cataluña– pueden haber influido en una predisposición a cambiar de actitudes, las acciones concretas de los empresarios en Cataluña se deben a las relaciones que mantienen con otras organizaciones empresariales de ámbito europeo o intermacional y a la presencia de multinacionales en los sectores afectados.

Respecto a lo primero hay que destacar que organizaciones como el Centro Español de Plásticos (CEP) mantienen relaciones con homónimos extranjeros. El esquema siguiente muestra las vinculaciones entre las organizaciones empresariales del sector de los plásticos:



Asociaciones empresariales sectoriales:

CEFIC (European Council of Chemical Manufacturers Federations): cúpula sectorial (químico) a nivel europeo.

FEIQUE (Federación Empresarial de la Industria Química de España): cúpula sectorial (químico) a nivel estatal.

Asociaciones subsectoriales:

APME (Association of Plastics Manufacturers in Europe): cúpula subsectorial (plásticos) a nivel europeo.

PWMI (European Centre for Plastics in the Environment): asociación creada por APME que actúa a nivel europeo.

ANAIP (Asociación Española de Industriales Plásticos): cúpula subsectorial (plástico) a nivel estatal.

FEPMA (Fundación Española para los Plásticos y el Medio Ambiente): asociación creada por ANAIP e impulsada por APME-PWMI, que actúa a nivel estatal.

CEP (Centro Español de Plásticos): asociación empresarial subsectorial (plástico) en Cataluña.

AIPC (Asociación de Industriales del Plástico en Catalunya): asociación empresarial subsectorial en Cataluña.

Estas vinculaciones explican que acciones como la creación de una asociación catalana de recicladores de plásticos, promovida por el CEP, respondan más a la voluntad de APME-PWMI de crear una imagen determinada del subsector a nivel europeo que a una actitud proactiva del empresariado catalán.

Respecto a los puntos concretos que sometemos a la opinión de los actores apuntaremos lo siguiente.

En términos generales, los empresarios identifican el problema de los residuos sólidos urbanos como un problema de gestión ineficaz. No niegan que el problema se relacione con los cambios en los hábitos de consumo (especialmente con las nuevas formas de distribución de los bienes de consumo) pero en ningún caso estos nuevos hábitos de consumo deben ser modificados. Los cambios en la actitud del consumidor sugeridos por los grupos ecologistas se consideran retrógrados. En consecuencia, como ya hemos indicado, centran el problema en la gestión (capacidad de eliminar y tratar un volumen cada vez mayor de residuos sólidos urbanos).

Los sectores más receptivos o sensibilizados proponen también un esfuezo industrial para producir envases y embalajes más respetuosos con el medio ambiente. Esta actitud no es general y se da en sectores que pueden verse menos perjudicados por una política de gestión de los RSU basada en la minimización de los REE. Lógicamente los sectores más afectados por una política de minimización (plásticos, aluminio) tendrán una actitud más beligerante y más activa en la definición del problema.

C) *Administración*

El primer punto a destacar es que no podemos hablar de la Administración en Cataluña como un único actor.

A nivel autonómico: Generalitat de Catalunya-Conselleria de Medi Ambient-Departament de Medi Ambient-Junta de Residus.

A nivel local: municipios (Federació de Municipis de Catalunya/Associació Catalana de Municipis) y entes metropolitanos (Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus, EMSHTR).

Estos distintos organismos públicos no actuarán de forma conjunta sino que, al contrario, manifestarán a menudo sus diferencias a través de distintos modelos de gestión [251].

La posición del EMSHTR [252] respecto al origen del problema es semejante a la expresada por los grupos ecologistas. Sin embargo, la responsabilidad adquirida en la gestión de los residuos les obliga a tener una visión muy pragmática del problema.

En este sentido hay que decir que la principal preocupación de este organismo es la financiación de la recogida selectiva de los residuos sólidos urbanos, debido al vacío legal que ha supuesto la desaparición de la Corporación Metropolitana de Barcelona [253]. La incapacidad normativa para tasar los servicios de recogida selectiva por parte de este organismo hace que sus responsables tengan que depender –para la financiación de dicho servicio– de las decisones de los Ayuntamientos (impuesto sobre los bienes inmuebles) y de la Generalitat (impuesto sobre el consumo de agua). Otro elemento a destacar es que este organismo no dispone de un modelo propio y generalizado de gestión y tiene como referencia los modelos Brossa Neta del Ayuntamiento de Barcelona y Residu Mínim de tres municipios piloto.

En el año 1994 el colectivo CEPA impulsó un acuerdo con EMSHTR para generalizar la experiencia piloto Residu Mínim. La

---

[251] Nos referimos a los modelos ya descritos, Brossa Neta (impulsado por el ayuntamiento de Barcelona, y Residu Mínim (implantado en algunos municipios que no pertenecen al área metropolitana de Barcelona, con el apoyo del Departament de Medi Ambient).

[252] Este organismo mancomuna los servicios de 33 municipios incluyendo a Barcelona. Se trata, por lo tanto, de un área con una problemática específica con una densidad demográfica importante y con graves problemas urbanísticos.

[253] Esta organismo (independiente de la Generalitat y del Ayuntamiento de Barcelona) tenia jurisdicción propia (33 municipios del área metropolitana) y capacidad normativa en distintas materias, especialmente en la urbanística. A pesar de su disolución se conservaron algunos servicios como los transportes metropolitanos y la gestión de los residuos; los cargos públicos se reasignaron en función de la correlación de fuerzas políticas presentes en los municipios.

relación delicada que mantiene la EMSHTR con el Ayuntamiento de Barcelona dificultó este acuerdo que no se llegó a cerrar.

En efecto, la correlación de fuerzas entre el IC (Iniciativa per Catalunya) y el PSC-PSOE (Partit dels Socialistes de Catalunya) en el Ayuntamiento y en la EMSHTR –ambos entes gobernados gracias a un pacto entre los dos partidos– pone en una situación delicada a la EMSHTR, crítica con la política de residuos de Ayuntamiento.

La posición del Ayuntamiento de Barcelona ha estado influida por la experiencia contradictoria de Brossa Neta [254].

Aquí destacaremos la voluntad del Ayuntamiento, en coherencia con la política de gestión que se deriva de Brossa Neta de impulsar la instalación de una nueva planta de incineración.

Este planteamiento provocó un conflicto entre IC y PSC. Estos dos partidos habían alcanzado a finales de 1993 un acuerdo mediante el cual se establecía como objetivo lograr que, en el año 2005, el 40 % de los residuos sólidos urbanos fuera reciclado, que el otro 40 % fuera incinerado y el 20 % restante fuera al vertedero.

La idea era que la gran incineradora –prevista en el puerto de Barcelona– no monopolizara el tratamiento de los RSU, sino que se tendiera hacia la reutilización y el reciclaje, en la línea de las exigencias comunitarias. Sin embargo, la cuota del 40 % para la incineración no ha sido ratificada por el Ayuntamiento, por lo que IC decidió retirar el apoyo al polémico equipamiento hasta que el Ayuntamiento asuma mayores niveles de recogida selectiva y reciclaje. IC propondrá un pacto sobre gestión de RSU a nivel metropolitano [255]. Este pacto incluiría el funcionamiento de una autoriadad única en la materia –lo que comportaría transferir a la EMSHTR las incineradoras de Besós y Moncada, y el vertedero de Garraf.

En general podemos afirmar que la política seguida por el Ayuntamiento de Barcelona para la gestión de los RSU se ha basado en la firma de convenios con empresas del envasado [256].

No cabe decir que los grupos ecologistas (CEPA, Acció Ecologista) y varias asociaciones de vecinos han criticado este tipo de conve-

---

254 Nos remitimos al apartado sobre dicha experiencia piloto.

255 Ver apartado anterior.

256 En el año 1994 estas empresas aportaron la cantidad de 35 millones de pesetas.

nios por considerar que el Ayuntamiento avala la producción de envases no reutilizables.

La posición de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) viene casi determinada por la dimensión financiera del problema. Este organismo ha reivindicado, desde que la Generalitat planteó el marco legal para la gestión de los RSU, un esfuerzo para financiar el sobrecoste de la recogida selectiva [257].

7.4.2. La gestión de los residuos sólidos urbanos en el País Vasco y Navarra

7.4.2.1. *Introducción*

Como en toda problemática que se pretenda solucionar, el primer punto a atender se centra en la detección y definición del tema a tratar desde las distintas visiones de los implicados. En el caso de la gestión de los residuos urbanos se da unanimidad de criterios a la hora de definirlos en función de su origen, como el producto de los ciudadanos en su actividad domiciliaria, frente a aquellos generados en la actividad industrial, o en términos legislativos, según las clasificaciones jurídicas de las directivas 659 y 591 de la Unión Europea; sin embargo, en el momento de hacerlo como urbanos surge una primera desviación al mencionar los residuos de aquellas empresas situadas dentro de los límites municipales.

El origen del problema se basa, en cambio, en el modo de vida de los ciudadanos, al tratarse de un residuo que no puede ser asumido por un entorno que ha sufrido un proceso de concentración urbana, que paralelamente al aumento y la complejización de la producción, genera un alto volumen de RSU con una gran variedad de materiales, lo que hace necesarios una serie de nuevos conocimientos para poder tratarlos de una forma racional.

La calificación que el tema merece según las partes implicadas es de grave, puesto que estamos desperdiciando una serie de recursos limitados, que por otro lado pueden ocasionar problemas de tipo sanitario, y que, por encima de todo, nos atañe a todos. No obstante, entre determinados administradores y productos existe la creencia de estar ante un problema que tecnológicamente está resuelto, lo que lleva a considerarlo como un problema básicamente de gestión.

El nivel de conocimiento que los diferentes actores tienen sobre el tema se da en base a la experiencia directa adquirida en el

---

257 La Ley de Residuos del Parlament de Catalunya (7/93) obliga a los municipios de más de 5.000 habitantes a implantar la recogida selectiva. Este hecho provocó la reacción de la Federació de Municipis de Catalunya.

transcurso de su trabajo, así como a través de las relaciones mantenidas con los implicados.

Es destacable el grado de aislamiento entre las distintas partes a la hora de establecer sus fuentes de información, así, la Administración se abastece de las diversas experiencias de gestión llevadas a cabo por las Administraciones locales de las publicaciones, congresos o encuentros de su propio movimiento y las empresas, mediante las publicaciones que sus empresas matrices o sus proveedores distribuyen.

El punto de confluencia en la información que todos los actores reciben y conocen unilateralmente se ciñe a la normativa jurídica.

Respecto a la importancia que se le da al tema que tratamos, son reseñables los distintos factores que inciden en la valoración del problema; así, la incidencia medioambiental de tipo sanitario se ve acompañada tanto por la variable social en forma de hipersensibilización ante la problemática de los RSU y las posibles presiones que de ella se pueden desprender, como por la economía, con la necesidad de estudios detallados atendiendo a la viabilidad de determinados proyectos o de determinados tratamientos.

Los motivos que han llevado a la evolución legislativa quedan reflejados en dos frentes; los motivos generales como son aquellos de tipo económico, llámense aumento de precios en las diversas materias primas con la necesidad de ahorro en costes que generan, o el agotamiento de posibles ubicaciones para la creación de vertederos que derivan en el encarecimiento de los vertidos, o del tipo social, atendiendo a la creciente concienciación medioambiental con sus reacciones en forma de presión; y, por otra parte, el motivo particular español surgido ante la urgencia derivada de la obligada transposición de la directiva de la Unión Europea, lo que no cabe duda ha acelerado notablemente el proceso para ir recortando las diferencias.

Ante este avance legislativo surgen múltiples cuestiones entre las que destacan el recelo empresarial y administrativo, no tanto en la redacción de la normativa, como en la aplicación que vaya a poder tener.

7.4.2.2. *Definición del problema, actores y escenarios*

La iniciativa de regular crea discrepancias, puesto que, aunque todos los sectores admiten que la responsable directa es la administración local, a la hora de fijar los criterios jerárquicos a seguir aparecen los diferentes puntos de vista; se dan dos posturas diferenciadas entre los que sitúan a la Administración como la figura

que debe de establecer las prioridades, y los que la ubican en el último lugar como medida idónea para poder recoger las inquietudes.

En cualquier caso, existe el común acuerdo de que sería absurdo iniciar cualquier acción unitaria sin consultar la opinión del resto de los afectados, y se remarca que los ciudadanos, mediante el control de la gestión a través de sus organizaciones, la Administración, mediante la legislación y el control de sus subvenciones, y las multinacionales, con el empleo de su tecnología, han de actuar de común acuerdo si se quiere solucionar el problema sin caer en una mera confrontación entre los intereses de los distintos *lobbies*.

La normativa de la UE es conocida puntualmente por todos los implicados, especialmente por la Administración y los grupos ecologistas que la conocen de una forma general, y a nivel empresarial aquellos apartados referentes al sector al que pertenece la empresa en cuestión.

Al respecto se puede añadir la expectación con la que se espera la transposición de la directiva relativa a los residuos de envases y embalajes.

La gestión de la RSU origina conflictos en dos direcciones, por un lado, se trata de una materia de un gran impacto tanto visual como higiénico, por lo que la sensibilización resulta más sencilla que en otros temas. Sin embargo, los conflictos son de carácter puntual y local en función del tratamiento escogido, por lo que es difícil que se pueda dar un conflicto globalizado. Son las soluciones a adoptar, más que el problema en sí, el origen de los conflictos; por otro lado, la toma de decisiones en beneficio de un determinado tipo de tratamiento provoca tensiones entre los distintos sectores productivos.

Es un tema que se ha politizado como cualquier otro en que intervengan decisiones políticas que puedan generar inversiones, o reorientar ciertas actividades económicas.

Dentro del problema que tratamos podemos distinguir cuatro dimensiones fundamentales: La social, la ecológica, la económica y la política.

La dimensión social adquiere una importancia fundamental por ser el nivel de la colaboración de los consumidores lo que ha de determinar el éxito o el fracaso de cualquier medida a adoptar. Ellos son los que ocasionan los RSU y, al mismo tiempo, el grado de respuesta obtenido va a fijar el nivel de concienciación.

La ecológica tiene su peso específico, puesto que, de no conseguir un desarrollo sostenible, en última instancia donde van a aparecer las consecuencias va a ser en el medio ambiente.

Lo económico se bifurca en dos caminos: su importancia es grande en el sentido de que sirve para poder evaluar la calidad de la gestión, y no deja de serlo en el sentido en que una buena gestión de los RSU supone un ahorro en el coste y la aparición de una nueva actividad.

Respecto a la política, entendida en el sentido aséptico del término, es una dimensión muy importante al resultar la más implicada, debiendo establecer unos planteamientos claros y transparentes en su Administración de los medios empleados para su gestión.

Al tratarse de un tema que nos afecta a todos, las responsabilidades de su aparición nos implica a todos de igual modo. Sin embargo, dejando a un lado que la llave de su solución pueda estar en los consumidores, y se les pueda achacar una acritud en el consumo, la principal responsabilidad se centra en el binomio Administración-empresa, la primera por su omisión y tardanza en la gestión y legislación de este tema, y la segunda porque, hasta que no ha aparecido un problema de costes, no han incluido ningún tipo de criterio evaluativo en el tema medioambiental, omitiendo los costes generados por su impacto.

A las empresas cabe atribuirles la responsabilidad concreta de actuar con una total falta de unificación a la hora de implantar medidas correctoras. Al no existir una normativa clara, han aprovechado las circunstancias para seguir una estrategia de mercado a corto plazo con el empleo de un *marketing* superfluo con la intención de dar una imagen de teórica calidad.

La responsabilidad de la gestión recae en la Administración local con la posterior colaboración del resto de los actores; así, la gestión privada podrá atender aspectos técnicos no asumibles por la Administración, sin olvidar la necesidad de ejercer un control serio sobre esta gestión, y los grupos ecologistas conjuntamente con el resto de movimientos sociales podrán realizar labores de asesoría sobre determinadas alternativas, así como labores de control para que esa gestión se encamine hacia un desarrollo sostenible.

La opinión existente sobre la gestión más adecuada generaliza lo oportuno de lograr la máxima implicación posible. Se cree que la gestión es uno de los caminos más útiles para ejecutar una labor de concienciación... Se considera que bajo una legislación en cuyo

diseño participan todos los actores, con unas directrices claras en su aplicación, el apoyo de unos especialistas en la gestión, como vienen a ser las empresas privadas, resultaría de gran utilidad.

La intersección de los REE con los RSU queda determinada en función de tres aspectos:

- Por un lado, cuando se adopta una decisión para resolver el problema se repercute en el mercado, lo que genera una vía de entrada para la posible creación de una estructura de intermediación de intereses ante la influencia de esta repercusión en los productos de los distintos sectores (plásticos, vidrio, metal y papel/carbón) fundamentalmente con la intención de evitar una guerra comercial que no origina más que un sobreenvasamiento y una complejización en la composición de los RSU.

- Por otro lado, los REE suponen la fracción más recuperable del total de los RSU, ante el desarrollo tecnológico que la experiencia de los distintos tratamientos ha traído consigo.

- Por último, los REE suponen el 50 %, y el 30 % en peso del total de los RSU, por tanto son un porcentaje importante del problema.

En el tema concreto de los REE, el aspecto comercial y económico se revaloriza frente a lo ecológico, político o social, por lo que tanto la responsabilidad en la existencia del problema como la de su gestión recae principalmente en los productores, puesto que se trata de un segmento sólo solucionable en su origen, previo posible castigo comercial por parte de los consumidores. La imputación en el gasto inherente a este tratamiento superficial, debería ser aplicado al fabricante, quedando para la Administración la responsabilidad de establecer las tasas de valorización, de común acuerdo con los productores, y tanto a los ciudadanos en general, como a los ecologistas la de denunciar las posibles irregularidades o errores de funcionamiento en el citado sistema.

La aplicación de una regulación sobre los RSU puede impactar en los sectores productivos por dos posibles vías:

- En lo referente a los RSU en general, se dará un impacto global en todos los sectores, incluso en aquellos en los que no se detecta en un primer momento como la construcción, alimentación... u otros de los REE. Va a influir directamente sobre los sectores de envases de cualquier material.

- Frente a esta panorámica general, las empresas se están preparando a nivel de asociaciones para reducir en lo posible el

impacto esperado, y es ahí donde las multinacionales van a poder establecer ventajas respecto a las PYMES, gracias a su mayor capacidad de negociación frente a la Administración.

Existe una impresión generalizada de que estamos ante un nuevo equilibrio tanto en los sectores económicos, como en el mercado de productos, sin embargo, más que producirse como consecuencia de la aplicación de la normativa, el reordenamiento va a ser el resultado del acuerdo alcanzado vía negociación entre los distintos *lobbies* y la Administración, por lo que los mayores afectados serán algunos sectores de las PYMES.

El grado de conocimiento de las propuestas concretas de gestión de REE que existe entre los distintos implicados es muy variable y, sobre todo, muy particularizado. Así las empresas tienen un conocimiento a nivel sectorial de ciertas experiencias, como puede ser el de la estructura de compraventa y tratamiento de recortes para la obtención papel reciclado. Las asociaciones empresariales conocen experiencias de diversos sectores, también a nivel europeo (Alemania y Francia), y la Administración obtiene información de todo lo que supone gestión administrativa a nivel español y algo de lo que se hace de el resto de la UE en materia de recogida, separación, planta y clasificación de papel y vidrio; y más someramente tiene idea de alguna propuesta empresarial, sobre todo a nivel coparticipativo. En este aspecto, quizás son los grupos ecologistas los que destacan por su conocimiento más heterogéneo en cuanto al origen de las diversas gestiones, si bien, también caen en ese conocimiento sectorial al provenir principalmente de fuentes propias, vía congresos, jornadas, etc..., con la consiguiente carga subjetiva en su interpretación.

Se tiene un amplio conocimiento de la experiencia de Pamplona, con seguimiento durante años por parte de la Administración y grupos ecologistas principalmente, y algo más limitado en el caso de las empresas y asociaciones empresariales. En cuanto a los proyectos de Brossa Neta y Residu Mínim, se da un conocimiento desigual en función del interlocutor, así al sondear tanto a la Administración como a las asociaciones empresariales se tiene conocimiento de la experiencia de Brossa Neta, menor en el caso de las asociaciones sobre Resiu Mínim. Al inquirir por la valoración de ambos proyectos, la Administración considera que ambas experiencias son complementarias, algo que no ocurre en el caso de los grupos ecologistas, que consideran que Brossa Neta es una venta comercial dirigida fundamentalmente a mejorar la imagen del sector plástico, frente a Residu Mínim que obtiene una valoración muy positiva por tratarse de una experiencia de gestión integral de los RSU que incluye también el tratamiento de la materia orgánica.

Creación de una estructura de intermediación de intereses: corresponsabilidad y colegitimación

En el momento actual, quien tiene la actuación directa sobre los RSU en el marco geográfico del País Vasto y Navarra es la Administración, con la incidencia de grupos reci/recuperadores. La clave en el tema administrativo de la gestión de los RSU es que está jerárquicamente estructurado: Gobierno vasco o navarro, diputaciones de los tres territorios históricos dentro del País Vasco, y mancomunidades o comarcas. En el caso de Navarra el escalón intermedio desaparece.

El Gobierno Vasco, al tratarse de una comunidad multiprovincial, tiene la labor de planificar la gestión para integrar la metodología de los tres territorios en un conjunto, marcando objetivos comunes.

Atendiendo al Gobierno de Navarra, al igual que las diputaciones de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, su cometido es el de ejecutar los planes directores de RSU, estructurando el territorio mediante mancomunización o zonificación para poder abordar tanto los costes, como una gestión racional del tema, y, por otro lado, han realizado estudios previos, estudios geotécnicos, anteproyectos, proyectos y financiación en colaboración con los ayuntamientos, ejecutando paralelamente tareas de asesoría tanto técnica como financiera, haciendo un esfuerzo para la homogeneización de los servicios en el conjunto de sus respectivos territorios.

Sin embargo, cabe hacer una distinción en el caso de la Diputación de Vizcaya, puesto que, a pesar de ser competencia local, está gestionando directamente los RSU de seis comarcas de su provincia, a través de una sociedad pública constituida con capital social de la diputación.

Por último, las mancomunidades tienen competencia directa sobre su gestión, tanto en el tratamiento integral del ciclo del agua, como de los residuos generados por todos los ayuntamientos que las componen. En el caso de Navarra se basa principalmente en dos mancomunidades, Pamplona y Montejurra, que con el paso del tiempo han ido adquiriendo la gestión de un mayor número de ayuntamientos.

Los grupos reci/recuperadores tienen forma jurídica de cooperativa con fines sociales (empleo para gente con difícil acceso al mercado de trabajo) y ecológicos. Logran subcontratas de recuperación de columinosos, papel-cartón por establecimientos, ropa, y en algunos casos vidrio. Realizan paralelamente labores de asesoría

a quien lo solicite, así como evaluaciones de tratamientos e inversiones en plantas.

Se considera útil la participación privada en la gestión de RSU tanto a nivel técnico como financiero en la medida en que sirve para concienciar del problema a los productores, haciendo más ágil dicha gestión, pero, sin perder de vista que la toma de decisiones y la responsabilidad recaen en la Administración, por lo que es la encargada de conseguir que esa gestión se dirija de una forma determinada mediante regulación.

Las propuestas voluntarias de las empresas sobre la gestión de REE obtienen una consideración positiva en la medida que denotan que los productores van siendo conscientes del problema, y que empieza a ser un sector económicamente rentable lo que con una buena regulación por parte de la Administración puede ser el principio de la solución del problema. Los grupos ecologistas, por su parte, aun considerando útil dicha participación, mantienen un recelo al estimar que las propuestas voluntarias son resultado de un intento de anticipación a la normativa para mantener ciertos productos en el mercado, al constituirse las empresas como un interlocutor frente a la Administración.

Se tiene conocimiento generalizado de la propuesta concreta de ASODECO para gestionar los REE (más someramente por parte de los ecologistas). Respecto a la propuesta, el interés principal por parte de las asociaciones empresariales es el de constatar que exista una dinámica de empresas y asociaciones de empresas, sobre todo, en los sectores de vidrio y plástico. La Administración tiene una visión positiva sobre la misma al considerar que, aun siendo muy parecida a Eco-emballage, no está de más emplear las experiencias anteriores para corregir errores. La desconfianza surge cuando, tal y como se plantea el Proyecto de Ley, la posición de los empresarios va a ser muy fuerte a la hora de negociar.

Ante esta correlación de fuerzas es evidente que ninguna parte puede entrar en el problema por sí sola, por lo que se hace indispensable abrir un proceso de diálogo entre instituciones públicas y privadas, para establecer vías de colaboración. Se considera que la línea a seguir en este proceso, debe ser similar a aquélla seguida para otros aspectos, como en temas de calidad u otros, en los que se han firmado convenios por medio de contratos libres y transparentes, con inversiones ya adjudicadas a cada uno de los distintos sectores, con el propósito de incentivar parte de las posibles iniciativas de gestión, y evitando así posibles oligopolios por medio de una normativa clara que a su vez mantenga la capacidad de maniobrar por parte de la Administración.

El fruto de este tipo de funcionamiento es el desarrollo de la noción de corresponsabilidad implementando en la misma el resto de actores implicados, si bien existe cierta oposición dentro del empresariado entre aquellos que, por un lado, no se consideran implicados en la totalidad de los RSU, sino tan sólo en lo referente a los REE y, por otro, los que consideran que la idea de corresponsabilidad trae consigo una dilución de responsabilidades que genera una precarización de la gestión. Sin embargo, todo posible establecimiento de organismos de coparticipación pública y privada en sentido amplio (comunidades autónomas, municipios, cámaras de comercio, asociaciones de consumidores...), requerirá de un control efectivo por parte de la Administración por medios tanto prácticos como legislativos, principalmente en su aplicación, para asegurar, por un, lado su finalidad social y, por otro, para evitar las posibles sorpresas vía sobrecostes.

El papel que deberán desempeñar los ayuntamientos en cualquier tipo de copartición será el preponderante, al ser el estamento de la Administración más próximo a los vecinos. Por tanto deben concretar bien el marco jurídico legal para que su actuación no se vea coartada por su dependencia de subvenciones de organismos administrativos superiores (hecho especialmente relevante en Vizcaya), y para que esta gestión no origine sobrecostes, que puedan hacer peligrar el funcionamiento de posibles actuaciones futuras.

Se han dado ya las primeras experiencias en este sentido, como la que el gobierno vasco está llevando a cabo con la creación de una empresa pública que está colaborando con empresas en diferentes proyectos de minimización, como por ejemplo Metal Cero en el sector de galvánica, en el que la empresa mejora los procesos, y la Administración distribuye la información que dispone y subvenciona dichos proyectos.

Analizando las diferentes posturas mantenidas por los implicados, podemos extrapolar que los mecanismos de coparticipación tienen cabida en distintas dimensiones. Así, en lo referente a los RSU, la gestión privada directa tendría más sentido, según la visión administrativa local, en el tratamiento final, por lo que no afectaría a todo el tema de minimización que, como en el ejemplo anterior, sí que tendría cabida en una colaboración con un nivel superior de la propia Administración. Por tanto, los convenios se establecerán proyecto a proyecto, con la máxima participación posible, a través de una legislación clara y detallada que asegure el control necesario para poder evitar las posibles desviaciones repecto al fin que los ha originado.

Cuadro de respuestas a la credibilidad de las afirmaciones

	Asociaciones empresariales	Administración	Grupos ecologistas	Empresas implicadas
1	M B M	M M M B B	B B M	P B B
2	B B B	M P M B B	P B P	P P
3	M M M	M M P M M	P B P	B B N
4	M M B	B M P B B	P B B	B P P
5	N B M	M P M B B	B M B	B B P
6	M M M	P M M M P	B M B	M M M
7	N N N	N N N N N	N N N	P M N
8	P B B	N N M M B	P B M	P N P
9	M B B	M M B B B	B P B	M M B
10	N B N	P P N P P	B N M	P B B
11	M P B	B B P B M	P M B	M M B
12	M M B	M M M B M	M B M	P B B
13	N N N	N N N N P	N N N	N N N
14	B M B	B B M B B	M M M	N P N
15	N N N	N N N N N	N B N	N P N
16	N M N	N M M N P	P N N	N N N
17	M M M	M M M M M	M P M	M M M
18	M B M	B M B M B	P M M	B P N
19	M M M	M M M M M	M M M	M M M
20	B M M	P M M M M	M P M	M M M

LEYENDA (credibilidad): M-Mucha; B-Bastante; P-Poca; N-Nula.

1. *La gestión ambiental es compatible con la gestión económica:* Generalmente se acepta la visión de que la gestión ambiental es compatible con la gestión económica.

2. *La gestión ambiental puede conseguirse mediante instrumentos de mercado:* Frente la opinión mayoritaria por parte de la Administración y asociaciones de productores de que la gestión ambiental puede llevarse a cabo mediante instrumentos de mercado, contrasta el recelo de grupos ecologistas y empresas, dándose bastante homogeneidad dentro de cada grupo de actores.

3. *La internalización de costes ambientales es un hecho indiscutible:* Con la duda de los grupos ecologistas, cabe decir que se ha dado una internalización de costes ambientales.

4. *La Administración siempre atribuye la responsabilidad en temas ambientales a las empresas:* Se da una disparidad de opiniones al respecto, si bien es clara la afirmación de las asociaciones empresariales.

5. *La gestión ambiental se ha politizado:* Diversidad de opiniones en esta cuestión (puede ser que la frase no sea clara).

6. *La gestión ambiental es una preocupación de los países ricos:* Generalmente es admitida por todos los implicados.

7. *Las empresas deben de ocuparse de otros temas (producción, empleo...):* Existe unanimidad en lo erróneo de la frase, con una ligera excepción dentro del empresario.

8. *El distinto nivel tecnológico de las empresas impide una gestión eficaz de los problemas ambientales de la empresa:* No se alcanza ningún acuerdo en ninguno de los sectores, quizás algo hacia el rechazo dentro de las empresas.

9. *La cultura ambiental en las empresas se ha desarrollado notablemente en los últimos tiempos:* Es bastante evidente el aumento en la concienciación empresarial ante la cultura ambiental.

10. *Mientras exista el* dumping *ecológico es inútil cualquier acción colectiva en temas ambientales:* Se da una tendencia general a desestimar la influencia del *dumping* ecológico, a excepción de los grupos ecologistas, dentro de los que se da una total heterogeneidad en las respuestas.

11. *Ultimamente la Administración intenta desplazar su responsabilidad en temas ambientales hacia las empresas:* Excepto la aceptación de los empresarios, en el resto de actores no existe acuerdo en la respuesta.

12. *¿Las empresas «hacen negocio» con la creciente preocupación ambiental?:* Afirmación unánime en la veracidad de la frase, con un tono menos intenso en los empresarios.

13. *La preocupación ambiental es una moda pasajera:* Acuerdo absoluto en la totalidad de los actores, la preocupación ambiental es estructural.

14. *La preocupación ambiental es un arma comercial:* Se da una visión escalonada en las opiniones de la convicción total de los grupos ecologistas en su acuerdo, a la menor intensidad de la Administración y asociaciones empresariales, hasta llegar a la negociación de la catalogación como arma comercial por parte de los empresarios.

15. *La preocupación ambiental sólo incumbe a los ecologistas:* Negación mayoritaria del hecho, la preocupación ambiental no es algo unitario.

16. *La preocupación ambiental es un sentimiento egoísta:* Desacuerdo tanto entre como intragrupos.

17. *La preocupación ambiental es una responsabilidad de todos:* Aceptación de todos los implicados de la corresponsabilidad de la preocupación ambiental.

18. *La preocupación ambiental crea conflictos sociales:* Disparidad de criterios entre la Administración y las asociaciones empresariales que creen la constatación del hecho, así como la mayoría de los grupos ecologistas, frente al desacuerdo de empresarios y parte de los grupos ecologistas en la certeza del mismo.

19. *La preocupación ambiental debería ser un interés público y general:* Una vez más se confirma la convicción en la participación variada en la preocupación ambiental.

20. *La preocupación ambiental debería ser la suma de los intereses particulares:* Confirmación mayoritaria de la necesidad del acuerdo.

La gestión y sus actores

Antecedentes

Según un informe del Gobierno Vasco (Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente) [258] las soluciones puntuales o parciales al problema de los residuos sólidos urbanos (RSU) han resultado insuficientes. Para remediar esta situación y disponer de un conocimiento más riguroso del problema, el Gobierno Vasco elaboró unos planes directores provinciales: Vizcaya (1979), Guipúzcoa (1982) y Alava (1984).

Los objetivos de estos planes directores han sido los siguientes:

- minimizar los riesgos potenciales para la salud pública y el medio ambiente;
- desarrollar un sistema operativo para la recogida, transporte, recuperación y eliminación de los residuos que sea práctico y de fiabilidad comprobada;
- seleccionar soluciones que tengan un alto grado de equilibrio coste-efectividad;
- desarrollar un marco administrativo para la gestión de los residuos que sea viable.

---

[258] Este informe aparece en forma de artículo en la *RETEMA-Revista Técnica de Medio Ambiente*, Madrid, febrero 1994, pp. 69-80.

Respecto a la política de gestión del gobierno vasco, hay distinguir dos etapas. En la primera se pretendió dar una solución rápida y eficaz aunque de bajo coste económico. En consecuencia, se trataba de consolidar y acondicionar instalaciones existentes e implantar otras nuevas como estaciones de transferencia y vertederos controlados, dejando para una segunda etapa una política de valorización, basada en la recogida selectiva de los RSU y por lo tanto en su recuperación. Esta primera etapa corresponde a los años ochenta y, como veremos, se va mostrar insuficiente ante el aumento constante del volumen de RSU, provocado como en todos los casos por un aumento de los residuos de envases y embalajes.

El siguiente cuadro muestra la evolución en la generación de RSU en el País Vasco y Navarra.

Provincias/municipios	1993 (%)	1994 (%)	Est. 1995 (%)
Araba	5,0	7,7	8,0
Bizkaia	2,5	3,3	4,3
Gipuzkoa	2,5	5,9	7,4
Navarra	8,0	14,2	14,5
Gasteiz	5,4	7,1	7,5
Bilbo	1,7	3,0	3,7
Donostia	2,5	5,4	6,7
Iruñea	8,7	12,4	12,4
M. Montejurra	64,5	59,3	–
M. Tafalla	9,2	13,9	–
M. Sasieta	–	10,5	–
Gernika	7,1	8,4	–
TOTAL EUSKALHERRIA	4,8	6,6	7,6

FUENTE: Elaboración propia datos Plataforma ERREKA.

En términos generales, de 1993 a 1994 ha aumentado en el País Vasco y Navarra el nivel de reciclaje del 4,8 % al 6,6 %, destacando positivamente Navarra (pionera en España en la recogida selectiva) y negativamente Vizcaya. Los siguientes datos aportan alguna información sobre la evolución de las tasas de recuperación y reciclaje.

Aparte de las cuatro capitales, se han incluido datos de otras experiencias para poder comparar. Así, en municipios en los que existe un sistema de recogida selectiva de vidrio y de papel con contenedores en la vía pública (Tafalla, Gernica, Vitoria) se alcanzan tasas del 8 al 14 % de reciclaje.

Un dato interesante que nos ofrece el cuadro anterior es la constatación de un mayor rendimiento en áreas rurales al observar que las tasas alcanzadas a nivel provincial son superiores a las de las capitales, excepto en el caso de la provincia de Alava.

Cabe también señalar que las elevadas tasas de reciclaje alcanzadas en la mancomunidad de Montejurra se deben al compostaje de la materia orgánica. Por lo tanto, en términos estrictos de reciclaje (aplicado a la materia inorgánica) ese porcentaje debería desglosarse para poder ser comparado.

Estado actual de la gestión de los RSU en el País Vasco y Navarra

Los cuadros siguientes nos permiten mostrar que la implantación del sistema de recogida selectiva en Navarra ha comportado unas tasas de recuperación y de reciclaje muy superiores a las que se dan en el País Vasco.

PAIS VASCO:

1994	Total RSU miles Kgs	Kgs/hab/año	Vertidos o incinerados (%)	Recuperados reciclados (%)
Alava	74.503	271,7	92,25	7,75
Vizcaya	406.811	355,4	96,66	3,34
Guipúzcoa . . .	235.705	339,3	94,07	5,93

NAVARRA:

1994	Total RSU	Kgs/hab/año	Vertidos o incinerados (%)	Recuper. reciclado (%)
Pamplona	104.243	386,1	87,59	12,41
Montejurra . . .	16.300	370,4	40,67	59,33
Tafalla	5.807	362,9	86,09	13,91
Resto Nav. . . .	61.260	326,9	94,68	5,32
TOTAL NAV. .	187.611	362,6	85,77	14,23

FUENTE: Elaboración propia. Datos Plataforma Ecologista ERREKA.

Segun datos de la Plataforma Ecologista ERREKA, la cantidad de deshechos vertidos o incinerados por habitante y año ha sido, en 1994, de 321 Kgs [259]. Segun estos mismos datos, esa cantidad es similar a la de 1992, habiendo ocurrido que, aunque la cantidad de RSU generada por habitante ha aumentado en un 3 % al año, también se ha incrementado la tasa de reciclaje en un porcentaje similar. En cuanto al tipo de tratamiento de los RSU, el sistema principal sigue siendo el vertido de los mismos. De las 904.630 toneladas de RSU producidas en 1994, 799.321 han sido vertidas

[259] «Estudio sobre las basuras y su reciclaje en Euskalherria durante 1994», Plataforma Ecologista ERREKA, 1995.

(88,36 %), 45.265 han sido incineradas (5 %) y 60.044 han sido recogidas selectivamente, recuperadas o recicladas (6,64 %).

Respecto a la composición de los RSU y a su reciclaje los siguientes datos serian generalizables al conjunto del País Vasco.

Material	Porcentaje (%)	Tasa reciclaje (%)
Materia orgánica	38,56	2,2
Papel y cartón	27,88	15,0
Plásticos	8,73	0,5
Vidrio	7,75	26,7
Metales	2,53	12,4
Voluminosos	3,45	19,8
Textiles	3,04	–
Otros	8,05	–

Fuente: Elaboración propia, datos Gobierno vasco y Plataforma ERREKA.

En referencia al cuadro anterior, y a falta de datos de evolución, podemos precisar que el porcentaje de materia orgánica se está reduciendo a favor del porcentaje de papel y otros materiales, debido al incremento de la fracción correspondiente a los residuos de envases y embalajes (REE).

A continuación expondremos algunos datos sobre la recuperación de materiales.

Papel y cartón

En 1993 se reciclaron 6,32 Kgs/hab/año en el País Vasco y Navarra, es decir un 9,8 % del total consumido. Por capitales, Bilbao es la que menos recicla (0,3 Kgs) seguido de San Sebastián (3,1), siendo las tasas mucho más elevadas en Vitoria (10,1) y Pamplona (17,1). En 1994 las cantidades recicladas han sido respectivamente de 0,7 Kgs, 11 Kgs, 13,3 Kgs y 32,4 Kgs. El sistema establecido es el de instalar contenedores en la vía pública para recoger tanto el papel como el cartón separados del resto de los materiales.

El vidrio

Se trata de la experiencia de recogida selectiva más antigua en el País Vasco y Navarra. El cuadro de la página muestra las tasa de reciclaje por habitante y año.

En promedio, para el País Vasco y Navarra, la tasa de reciclaje se sitúa, en torno al 26 %, porcentaje superior al de la media del Estado (18 %). Respecto al sistema de gestión, a pesar de sus buenos resultados, es criticado por los grupos ecologistas. La crítica se dirige a los fabricantes de envases de vidrio que optan

	1993 reciclaje (Kgs/hab/año)	1994 reciclaje	
		(Kgs/hab/año)	tasa
Alava	8,07	9,10	33,7
Vizcaya	2,31	4,99	18,5
Guipúzcoa	4,71	8,74	32,4
Navarra	7,06	9,04	33,5

* Los datos referidos a 1993 corresponden a las capitales de provincia.
FUENTE: Elaboración propia, datos Plataforma ERREKA.

por reciclar los envases (para la fabricación de nuevos envases) en lugar de reutilizarlos (con lo cual se lograrían ahorros energéticos).

Los voluminosos
Estos enseres representan el 1,7 % en peso de los RSU y el 6 % de su volumen. La recogida de esta fracción de los RSU es efectuada por cooperativas de recuperación (Traperos de Emaús, Rezikleta) siendo el sistema más frecuente la recogida a domicilio. Cabe destacar que esta recogida selectiva se realiza en muchos municipios sin reconocimiento municipal. Sin embargo, debido a los buenos resultados alcanzados, cada vez son más los ayuntamientos que firman contratos con estas cooperativas.

Los metales y tetra-brik
Los metales representan el 2,5 % del peso de los RSU y los férricos pueden ser separados mediante electroimanes. Los resultados de la recogida selectiva de estos materiales son muy modestos. El tetra-brik supone el 2 % en peso de las basuras y su reciclaje presenta graves inconvenientes. En las mancomunidades de Montejurra y de Pamplona, los porcentajes de recuperación respecto del total de tetra-briks que van al vertedero son, respectivamente, del 15 % y 3 %.

El Plástico
Este material supone el 8,7 % en peso de las basuras y, aunque técnicamente es reciclable, en la práctica su reciclaje es mínimo en en País Vasco y Navarra (0,5 % en 1994). Sólo en las mancomunidades de Montejurra y de Pamplona se recoge selectivamente este material, alcanzando respectivamente unas tasas de recuperación del 7 % y 2 % del total de envases de plástico que se generan.

Aunque no corresponde al ámbito de esta investigación, cabe señalar que la recuperación de materia orgánica alcanza resultados óptimos en Navarra; siendo el principal reto el de obtener compost de buena calidad para ser utilizado por la agricultura.

Experiencias en la gestión de los RSU en el País Vasco y Navarra

La Mancomunidad de Sasieta

La Mancomunidad de Sasieta es un ente local de carácter supramunicipal, creado en 1990, cuya única misión consiste en gestionar los RSU generados en su jurisdicción [260]. Las áreas de trabajo son las siguientes:

1. Servicio de tratamiento de los RSU, mediante vertedero controlado y gestionado por la propia mancomunidad.
2. Servicio de recogida y transporte de los RSU.
3. Centro de recuperación de residuos.
4. Servicios diversos de recogida selectiva (papel, vidrio, cartón, envases, pilas, medicamentos, textiles, aceites de automoción) realizados mediante empresas privadas subcontratadas.
5. Programa de educación mediaombiental destinado a centros escolares.
6. Plan de sensibilización y concienciación ciudadana.
7. Inventario de suelos potencialmente contaminados.
8. Plan de minimización de residuos industriales y de introducción de tecnologías progresivamente más limpias en empresas de la comarca.

A) *Objetivos generales del proyecto de recogida selectiva y reciclaje*

1. Recoger selectivamente los residuos valorizables en su origen, con el fin de aprovechar al máximo los recursos naturales que conforman la materia prima de los deshechos en las mejores condiciones de trabajo, calidad y economía, creando y manteniendo un hábito de participación ciudadana en la separación de residuos.

2. Valorizar mediante el reciclaje los materiales aprovechables, integrándolos en un nuevo ciclo de vida.

3. Depositar controladamente los residuos no reciclables o que, siendo reciclables, no hayan sido recuperados por los ciudadanos, minimizando el impacto que pudieran generar sobre el medio ambiente, saneando las bases para un futuro aprovechamiento energético del biogás generado.

Para conseguir estos objetivos, la mancomunidad diseñó un sistema de recogida selectiva que reúne las siguientes características:

La mancomunidad consideró que la clave de la recuperación y del posterior reciclaje está en la separación domiciliaria de los residuos, siguiendo por lo tanto el ejemplo de otras experiencias como Brossa

[260] Esta mancomunidad está enclavada en la provincia de Guipúzcoa y agrupa a 22 municipios con un total de 67.158 habitantes.

Neta y Residu Mínim en Cataluña. Así, la mancomunidad descartó desde un principio la idea de mezclar los diferentes componentes valorizables de la basura en un mismo recipiente, para luego intentar separarlos. Desde un punto de vista tecnológico, el tratamiento de las fracciones de residuos separadas en origen es notablemente más fácil que el de las fracciones mezcladas. Además, está demostrado que el rendimiento, cuando se opera sobre materiales preseleccionados, es superior al que se obtiene en los procesos de recuperación de basuras brutas (materiales mezclados), a lo que hay que añadir la mejor calidad de los productos recuperados.

El sistema implantado:

- separación y selección diaria de los residuos domésticos en cuatro fracciones básicas:
  - materia orgánica + materiales no valorizables,
  - vidrio,
  - papel,
  - envases (de plástico, metálicos y tetra-brik). Esta fracción se recupera únicamente en algunos términos municipales.

  La primera fracción es recogida mediante los medios convencionales y es depositada en el vertedero comarcal; las tres últimas fracciones se destinan al reciclaje;
- separación periódica y complementaria de otros componentes (pilas, medicamentos, textiles, aceites usados).

No disponemos de datos sobre un aspecto tan importante como el de la financiación.

La Mancomunidad de Pamplona

La Mancomunidad de Pamplona lleva a cabo una una política de reciclaje desde 1981 y hasta 1993 se han invertido 4.300 millones de pesetas [261]. En la experiencia de recogida selectiva participan unos 300.000 habitantes, o sea el 79 % de la población de la mancomunidad. El sistema de gestión tiene muchos puntos en común con la experiencia Brossa Neta de Barcelona, ya que está promovida por el *lobby* ERRA (European Recovery and Recycling Association). El sistema se basa en la recogida selectiva mediante contenedores que permiten separar las fracciones de los RSU (papel y cartón, vidrio, metales, tetrabrik, plástico). Los camiones recogen los contenedores separadamente para seleccionar los materiales en las plantas de selección. La planta de selección Centro Góngora se encarga de seleccionar los materiales y entregarlos a las empresas recicladoras que tiene contratadas.

[261] La ciudad de Pamplona ha sido la pionera en España en la recogida selectiva de los RSU.

La Mancomunidad de Pamplona también cuenta con un vertedero controlado que sirve para verter los residuos no recuperables. Este vertedero dispone de unas instalaciones para el aprovechamiento del biogás que se genera con la intención de cogenerar la energía suficiente para hacer funcionar la planta de separación de materiales (Centro Góngora).

Para finalizar este apartado sobre la gestión de los RSU en el País Vasco y Navarra presentaremos algunas resultados de una encuesta sobre la recogida selectiva realizada por la Diputación Foral de Guipúzcoa [262].

Según esta encuesta, el 97 % de los encuestados tiene conocimiento de la colocación de contenedores específicos para la recogida selectiva. Un 98 % de la población sabe que el papel es recogido de forma selectiva y un 95,8 conoce que el vidrio se recoge asimismo por separado. Frente a estos datos, tan sólo un 28 % de la población tiene información sobre la recogida selectiva de pilas.

La valoración sobre la ubicación de los contenedores es positiva ya que un 83,3 % de los encuestados consideran cómodo el lugar donde han sido instalados. Esta consideración es mayor en la zona exterior a la capital (San Sebastián), en contraposición a los donostiarras que revelan un mayor descontento con la accesibilidad a estos contenedores especiales, ya que para un 22,8 % de ellos no resultan de fácil acceso. Así, la encuesta pone de manifiesto que la funcionalidad potencial de estos contenedores está en razón directa a su accesibilidad: un 86,5 % de la población piensa utilizar los contenedores de papel, y un 84,8 piensa usar también los de vidrio.

Los resultados no son tan favorables en referencia al destino de los residuos. Una de cada dos personas encuestadas desconoce cuál es el destino final de los residuos; por edades, son los jóvenes los más desinformados al respecto.

7.5. Cronología-informe sobre la gestión de los residuos de envases y embalajes a partir de la legislatura del Partido Popular

7.5.1. *Proceso de aprobación de la Ley sobre Residuos de Envases y Embalajes y valoraciones de los distintos actores*

La legislatura socialista finalizó sin que pudiera aprobarse el decreto ley sobre residuos de envases y embalajes. Durante ese período

[262] Esta encuesta fue realizada en 1995 a los habitantes de la provincia de Guipúzcoa; no disponemos, sin embargo, de la ficha técnica.

se llegaron a elaborar hasta 14 borradores de transposición de la Directriz 94/62/CE. Al empezar la legislatura popular, el Gobierno retomó el texto aunque –como era de prever ante la imposibilidad de lograr un amplio consenso– decidió tramitarlo como un proyecto de ley.

El Proyecto de Ley entró en el Parlamento en octubre de 1996 y fue retocado a su paso por la comisión de Medio Ambiente donde se debatieron más de 160 enmiendas.

El Proyecto de Ley sobre envases y embalajes se aprueba finalmente en febrero de 1997 y se publica en el BOE en abril. Por lo tanto se excedió en más de seis meses el plazo para la transposición de la directiva europea (junio 1996).

La aprobación del proyecto de ley obtuvo una mayoría suficiente pero no demasiado amplia (180 votos a favor contra 128) y no ha dejado plenamente satisfecho a nadie (ni tan siquiera a la ministra de Medio Ambiente, Isabel Tocino). El contenido de la ley no difiere demasiado del contenido de los borradores redactados durante la etapa socialista, aunque hay que destacar que finalmente no se aceptó la enmienda ecologista de limitar el uso del PVC en la fabricación de envases y embalajes. Según el texto, antes del año 2001 se deberá valorizar el 50 % del peso de los residuos de envases y embalajes (50 millones de toneladas según datos de Greenpeace). Estos objetivos se ajustan a lo previsto por la directriz europea.

Como ya hemos señalado, el texto no incluye ninguna referencia al Cloruro de Polivinilo (PVC).

Respecto a las valoraciones de los distintos partidos, grupos y sectores sociales hay que señalar, en primer lugar, que la Ley sobre Envases y Residuos de Envases (LERE) nace con la fuerte oposición del PSOE, de IU y de numerosos colectivos ecologistas, que abandonaron el Consejo Asesor del Medio Ambiente (CAMA) al ver inútil su participación [263].

Estos partidos y grupos se oponen a la LERE por considerar que no se pone límite a la producción de PVC. El Gobierno, por su parte, piensa que la enmienda introducida por CiU en el sentido de reducir la producción de residuos en un 10 % (reducción del 10 % en peso

[263] Durante la legislatura del Partido Popular, la ministra de Medio Ambiente, Isabel Tocino, ha modificado en dos ocasiones la composición del CAMA. Dicho organismo asesor no se ha reunido de forma operativa en el periodo popular. Tras una reunión de cortesía, el CAMA se volvió a reunir en octubre de 1997 sin que pudiera abordar la discusión de la agenda por el desacuerdo sobre la representatividad de los nuevos consejeros designados por el Ministerio.

de la totalidad de los residuos de envases generados en un plazo de 4 años) es poco realista y sólo sirve para «maquillar» la ley.

Algunas de las manifestaciones mencionadas se han hecho públicas como es el caso de la Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental (CODA)que organizó una campaña insistiendo en la necesidad de limitar el uso del PVC.

Por su parte, el sector empresarial, en general, valora positivamente la aprobación de la LERE. Alberto Pérez, director de ASODECO, calificó positivamente el proyecto de ley de envases aunque hubiera introducido algunas enmiendas. Rafael Luengo, secretario de la comisión de medio ambiente de la CEOE, consideró que en el proyecto de ley aprobado «se han introducido mejoras que representan modificaciones importantes en relación con borradores anteriores». No obstante, el representante de la CEOE indicó que debería considerarse la posibilidad que abre a las Comunidades Autónomas la Disposición Adicional Segunda (de la Ley), que obliga a los comerciantes a acogerse al sistema de consigna (retorno de los envases) independientemente de que estén adscritos a un sistema integrado de gestión.

Esta posibilidad supone una discriminación a los establecimientos en función de su dimensión (las grandes superficies se verían perjudicadas).

En este sentido, José Antonio Gracia de Castro, secretario de ANGED (asociación que representa el sector de la gran distribución en España), señaló que debería revisarse este punto, y expuso como motivos en contra los problemas de espacio y la obligación de contratación de nuevos trabajadores.

7.5.2. El sistema de gestión español de la Ley de Envases y Residuos de Envases

Se trata de un sistema integral de gestión a semejanza del propuesto por la Directriz 94/62. La ley española dispone que el coste diferencial de la recogida selectiva sea abonado por los agentes económicos que ponen el envase en el mercado. La clave del buen resultado de este sistema de gestión reside en la separación en el origen, sin embargo, esta separación supone un incremento de costes significativo.

Según el ex-Conseller de Medi Ambient (Generalitat de Catalunya), los envasadores y los comerciantes de productos envasados vendidos en Catalunya deberán pagar 10.000 millones de pesetas anuales a las entidades locales catalanas a partir de la entrada en

vigor, el 1 de enero de 1998, de la ley de envases. Esta cuantía es justo el doble de la prevista hasta ahora por el sector de la industria. En efecto, la sociedad Ecoembalajes España, que agrupa a los principales fabricantes de envases, envasadores y comerciantes, había cifrado hasta ahora en 50 céntimos de media por envase a pagar a los entes locales por los sobrecostes de la recogida selectiva de los 10.000 millones de envases vendidos en Catalunya. Según el ex-Conseller de Medí Ambient, Pere Macías esta cuantía es insuficiente.

Asimismo, Antonio Monerris, presidente de Ecoembalajes España, calcula que en principio deberá pagar a las Comunidades Autónomas 20.000 millones, y en tres años alrededor de 55.000 millones y espera que los fabricantes no trasladen el coste al consumidor.

Parece evidente que uno de los principales escollos para implantar este sistema de gestión es justamente es el de su financiación. Esto explica que se haya pospuesto la aplicación de la LERE a través de una ley que acompaña a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La falta de un acuerdo sobre los aspectos financieros también se refleja en las dificultades que actualmente están surgiendo en la elaboración de un reglamento para aplicar la LERE.

Una primera consecuencia de la aplicación de la Ley es la constitución de Ecoembalajes España, la empresa (Sociedad Anónima) que agrupa a los principales fabricantes de envases, envasadores y distribuidores de España que aportan un total de 300 millones de capital. El presidente de esta empresa es Antonio Monerris, presidente de la empresa HENKEL España (sector de los productos de limpieza). Su composición accionaral en noviembre de 1996 es la siguiente:

Serie A (envasadores): 25 empresas y 8 asociaciones [55 % de la representación social (y del capital) de la empresa] = 165 millones de pesetas.

Serie B (materiales): 6 asociaciones/sociedades (20 % de la representación) = 60 millones ptas.

Serie C (comercio y distribución): 10 empresas (20 % de la representación) = 60 millones ptas.

Serie D (recicladores): 7 asociaciones/soc. (5 % de la representación) = 15 millones ptas.

Seis representantes de los accionistas de la serie A (envasadores), dos de la serie B (materias primas), y dos de la serie C (Comercio y distribución) conforman la Comisión delegada del Consejo de

Administración de Ecoembalajes. Representando la serie A hay seis compañías: Nestlé, Coca Cola, Unilevel, Loreal, Procter & Gamble, FIAB (asociación fabricantes de bebidas) [264].

Representando a la serie B, dos compañías: CICLOPLAST y RECIPAP. Representando a la serie C: Corte Inglés y grupo IFA. La serie D no tenía representación en noviembre de 1996.

El Consejo de Administración de Ecoembalajes acordó la constitución de nueve comisiones técnicas de materiales, una de las cuales, la comisión de los plásticos, será presidida por CICLOPLAST (empresa que gestiona los envases de plástico y representa los intereses del sector de los plásticos excepto el PET; se crea también en noviembre de 1996). Las otras comisiones son: papel y cartón, cartón para bebidas, complejos y laminados, vidrio, plástico PET (que tiene su propia asociación, ANEP), hojalata, aluminio y madera.

Por otra parte, en España existen más de 100 empresas recicladoras que durante 1995 reciclaron 185.000 toneladas de material. ANAIP (Asociación que representa al sector de los plásticos en España: 3.600 empresas y 80.000 empleados) desarrolla un programa escolar denominado Plataforma con el fin de acercar a los jóvenes la realidad del plástico.

En el momento de cerrar la edición de este trabajo aún no ha finalizado la redacción de un reglamento para aplicar la LERE. Los temas más conflictivos giran nuevamente en torno al sistema de financiación y más concretamente a la necesidad de establecer un interlocutor de los empresarios para negociar las cuantías que deberá aportar la entidad privada a los ayuntamientos. Los empresarios exigen un interlocutor único que represente y agregue las distintas entidades locales mientras que los ayuntamientos no quieren perder su autonomía en las negociaciones.

Finalmente, queremos señalar el hecho sorprendente de que antes de haberse completado el proceso de transposición de la normativa europea, la Comisión Europea ya prevé la revisión de la Directriz 94/62/CE. Este hecho indica la complejidad de conciliar tantos y tan diversos intereses en la elaboración y aplicación de una política ambiental como la de la gestión de los residuos de envases y embalajes; corroborándose una hipótesis central de este trabajo según la cual la mayoría de los intereses ambientales tienen un carácter multidimensional.

---

[264] Es interesante comparar esta representación con la de Ecoembalages (Francia) y la European Recovery and Recicling Association.

CAPITULO 8

CONCLUSIONES

Partiendo de algunas hipótesis sobre las consecuencias de la sociedad del riesgo en las modalidades de intermediación de intereses y de los resultados empíricos de una investigación sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) en Europa, esta investigación nos ha permitido plantear el problema de la gestión de los RSU como un ejemplo de conflicto e intermediación de intereses inherentes a la gestión del riesgo. ¿Por qué hemos considerado el problema de la gestión de los RSU como un problema genuino de la sociedad del riesgo?

Si partimos de la premisa de que la crisis medioambiental es percibida cada vez más como de carácter social y cada vez menos como de carácter natural, podemos comprender hasta qué punto la mayoría de los problemas medioambientales adquieren relevancia en el contexto de la sociedad del riesgo. En efecto, el reto medioambiental constituye para algunos autores el núcleo de la argumentación para reflejar los procesos de modernización hacia la sociedad del riesgo [265]. Así, si en la sociedad tradicional la mayoría de los riesgos podían considerarse accidentes naturales (catástrofes naturales como terremotos, inundaciones, etc.) en la sociedad industrial adquieren importancia los accidentes de carácter humano que dependen de decisiones individuales o colectivas. Estos accidentes humanos dependen aún en buena medida de la voluntad individual o colectiva de incurrir en ellos en razón de que las consecuencias (riesgos) de determinadas acciones humanas son

[265] Como hemos visto en la introducción de este trabajo, autores como Beck argumentan que las tradicionales sociedades industriales –regidas por el principio básico de distribución de los bienes– dejan paso a las «sociedades de riesgo» que se rigen por el principio de la distribución de los males. Entre estos males o daños se encuentran los peligros o riesgos que deterioran el medio ambiente.

relativamente predecibles e identificables. En la sociedad del riesgo, estos riesgos continúan siendo de carácter humano, pero, a diferencia de lo que ocurría en la sociedad industrial, las consecuencias de determinadas acciones o decisiones individuales o colectivas son más difíciles de predecir y, sobre todo, pueden afectar a amplios colectivos no definibles por las variables clásicas (clase social, etnia, género, etc..), incluso a generaciones futuras. De este modo, las decisiones a tomar sobre cuestiones que pueden afectar a toda la humanidad ya no son responsabilidad de un grupo de expertos, puesto que la autoridad para tomar tales decisiones no reside en un solo grupo social sino que se expande y diluye –de ahí la importancia de los medios de comunicación– a través de un gran número de colectivos diversos. Este fenómeno afecta a conceptos o nociones como el interes general o la intermediación de intereses y, como señalan los teóricos de la sociedad de riesgo, da lugar a un creciente nivel de autocrítica en estas sociedades.

En este contexto, el interes general ya no puede interpretarse como una idea por encima de los intereses particulares que se conforma según el criterio de una autoridad que se desprende de la sociedad en su conjunto, y actúa con autonomía. Al contrario, en la sociedad de riesgo es la intermediación de intereses concretos entre grupos sociales distintos la que configura la idea de interes general. No se trata de una abstracción sino de una configuración social que conlleva múltiples y complejas negociaciones. En esta investigación se pone de manifiesto este fenómeno cuando abordamos la configuración social del problema de la gestión de los RSU. El proceso continuo de redefinición de un problema medioambiental nos advierte sobre su dimensión social; este proceso puede entorpecer la implementación de soluciones immediatas pero es cada vez más imprescindible para que ésta se haga factible.

En este contexto también pueden interpretarse conceptos como el crecimiento o desarrollo sostenible –que se basa en la idea de solidaridad intergeneracional– o principios como el contaminador-pagador –que pretende asignar responsabilidades antes de que la autoría se diluya.

El concepto de desarrollo sostenible pone en relación dos elementos: la idea de solidaridad intergeneracional con el fenómeno de las externalidades [266].

---

[266] El fenómeno de las externalidades se refiere a unos costes provocados por el propio proceso productivo. En la mayoría de los casos, estos costes no se repercuten en el ciclo productivo (estructura de costes) a pesar de tener una incidencia –a través del entorno físico y social– en la sociedad (ruidos, humos, deslocalización laboral, enfermedades, agotamiento de recursos naturales, etc...).

Respecto a la cuestión de las externalidades, si bien se trata de un fenómeno que tiene justamente su origen en las sociedades industriales, podemos apreciar últimamente un cambio en su tratamiento.

Tradicionalmente, han sido los instrumentos redistributivos de la Administración los que se han encargado de asumir y de repartir los costes de estas externalidades. Esta forma de actuar, propia de la era fordista, en la medida en que las externalidades devienen muy gravosas y las políticas fiscales pierden efectividad, empieza a cuestionarse. La autonomía del proceso productivo y la incapacidad de la Administración de gestionar el coste de las externalidades hace que éstas acaben considerándose no solamente externas al proceso productivo, sino también externas a la sociedad industrial. Esta dilución de responsabilidades comporta un desplazamiento temporal en su asunción: se produce la paradoja de que son los actuales decisores los que tienen que asumir unas responsabilidades contraídas en el pasado. Como crítica a este proceso de externalización creciente que se produce en las sociedades industriales surgen ideas como la solidaridad intergeneracional o el principio del contaminador-pagador. La idea de solidaridad intergeneracional expresa la voluntad de que las bases de un desarrollo presente (con sus externalidades presentes) no constituyan una *hipoteca* para el desarrollo futuro. Esta dimensión autocrítica, como ya hemos anunciado, caracteriza a la sociedad del riesgo. En consecuencia, uno de los principales instrumentos de la política de desarrollo sostenible es la asunción de las externalidades negativas: la internalización de los costes producidos por las externalidades negativas [267]. Entre estos costes, toman especial relevancia los costes medioambientales. Si bien la internalización de costes puede

[267] Cuando las externalidades de un producto devienen significativas (costes sociales sensiblemente superiores a los privados), y si el mercado puede reasignar libremente los recursos, se produce un exceso de oferta de dicho producto. Sin embargo, si el mercado no da señales de esta sobreproducción, serán las autoridades públicas las que intervendrán para que estas externalidades devengan significativas. Una vez identificadas estas externalidades los poderes públicos intentarán que sean internalizadas (tenidas en cuenta como un coste más) por los productores y/o los consumidores. En este sentido podemos destacar tres vías clásicas de internalización:
- asignación de derechos de propiedad;
- sanciones y otros metodos coactivos;
- políticas regulativas;
- instrumentos económicos.

Al margen de estas vías clásicas de internalización, existe un instrumento muy relacionado con la temática medioambiental: la creación de mercados artificiales. En el caso que nos incumbe (la gestión de los RSU), este último instrumento es importante. Una característica importante de los mercados artificiales es que en éstos se fija artificialmente el nivel de oferta. Lo que aquí nos interesa destacar es que las decisiones que comporta fijar el nivel de oferta tienen una dimensión política que hemos puesto de manifiesto a lo largo de esta investigación.

efectuarse a través del mercado (vía creación de mercados artificiales), supone, en todo caso, un proceso político de toma de decisiones, puesto que conlleva una atribución de responsabilidades. Por esta razón el debate sobre la internalización de los costes medioambientales y sobre las formas óptimas de asumirlos se ve influido por la idea de corresponsabilidad social.

Esta idea de corresponsabilidad no es ajena a la sociedad del riesgo. Como hemos comentado anteriormente, una de las características de la sociedad del riesgo que aquí nos importa es su tendencia a fraccionar y repartir la responsabilidad en la toma de decisiones. Este fraccionamiento conlleva una diversificación de los actores en la definición de unos problemas que se perciben cada vez más complejos. Esta corresponsabilidad –que hemos analizado en el caso concreto de la gestión de los RSU– ha condicionado tanto la acción pública como la privada en la tarea de crear estructuras de intermediación de intereses.

Esta investigación ha puesto de relieve la necesidad de establecer estructuras de intermediación de intereses en distintos escenarios económicos, políticos y sociales.

Así, en el primer escenario (capítulo 4) se ha destacado que el conflicto danés, denominado Las botellas de la discordia, oponía sólo aparentemente los intereses económicos a los intereses ecológicos. El análisis de este primer escenario en la gestión de los RSU muestra que la Administración danesa se legitima en la medida en que afronta públicamente el problema de la gestión de los RSU y que las empresas danesas también se legitiman ante los consumidores al envasar sus productos con envases reutilizables y ayudar a la Administración en la gestión del problema. Esta colegitimación es la que permite establecer una corresponsabilidad entre ambos actores. La compatibilidad entre estructura del mercado económico (protección de las empresas cerveceras danesas) y la estructura del mercado político (fuerte sensibilidad pública y privada ante el problema de los residuos) permite crear en Dinamarca una estructura de intermediación de intereses simple e inmediata, que, sin embargo, va a ser rechazada por las multinacionales que operan fuera del mercado danés.

El análisis del segundo escenario (capítulo 5) muestra la necesidad de crear un modelo de gestión que permita una intermediación de intereses entre los actores públicos y privados.

Es en este sentido como debe interpretarse la movilización de los intereses empresariales a través del *lobby* ERRA (European Recovery and Recycling Association). Este nuevo modelo de gestión de

los RSU se basará, tanto en el caso francés como en el alemán, en las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE). Estas políticas han sido propuestas y formuladas por los empresarios, y comportan internalizar unos costes medioambientales. En efecto, las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes se basan en la creación de un mercado artificial de envases y embalajes reciclables. Los envases y embalajes que participan en este mercado incorporan un logotipo cuyo valor se repercute al consumidor. Los productores y distribuidores de dichos envases se comprometen a sufragar el sobrecoste de su recogida selectiva [268].

Aquí ya no se trata de retirar de la circulación los envases y embalajes a través de un sistema de consigna (retorno previo depósito), como ocurría en Dinamarca, sino de facilitar el tratamiento de los residuos de envases generados [269]. De este modo, la organización internacional de los intereses empresariales intentará establecer una estructura de intermediación de intereses entre la Administración y los empresarios algo más sofisticada que en el primer escenario:

- por un lado, la Administración se legitima si es eficaz en la gestión (que no forzosamente eliminación) del problema, manteniendo una responsabilidad adquirida históricamente.

- por otro lado, la industria (como productora de los residuos) también evita una pérdida de legitimidad en la medida en que puede diluir la titularidad del problema, trasladándola al conjunto de los ciudadanos (como consumidores y generadores de residuos) a cambio de aportar soluciones técnicas y financieras.

En un principio, sin embargo, los modelos francés y alemán presentarán diferencias considerables en términos de intermediación de intereses. En el caso alemán, además de producirse una internalización de costes a través del logo Grüne Punkt, también se da

---

[268] Como ya se ha visto, el coste de la recogida selectiva supera al de la recogida tradicional. La Administración local responsable de dicho servicio reclama una aportación financiera para sufragar el incremento del coste. En el caso de Alemania ya se ha visto que el servicio de recogida selectiva será asumido por el sector privado.

[269] Si en el primer escenario el problema de la gestión de los RSU se planteaba como un intento de reducirlos minimizando la fracción correspondiente a los residuos de envases y embalajes (REE) a través del retorno de los mismos, en la elaboración de los primeros modelos de mayor alcance (en términos de mercado) se intenta desviar del flujo de los RSU –y por lo tanto de su gestión–, la fracción correspondiente a los REE a través de las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE). Este nuevo enfoque supone también un cambio en la priorización de los objetivos de la gestión de los RSU: se dará mayor importancia al tratamiento que a la reducción en el origen.

una internalización de responsabilidades a través del sistema privado de recogida selectiva Duales System Deutschland. En el caso francés sólo se produce una internalización de costes sin que se cuestione la responsabilidad pública de la gestión del problema [270]. En consecuencia, el modelo francés consigue diluir la titularidad del problema lo que indudablemente favorece al sector empresarial. Por esta razón, la organización internacional de los intereses económicos –potencialmente afectados por el problema– apostará por este segundo modelo.

En el tercer escenario (capítulo 6) se aborda la elaboración de un posible modelo de gestión generalizable al conjunto de países de la Unión Europea. En efecto, se ha visto cómo la elaboración de la Directriz 94/62/CE sobre envases y residuos de envases pone en tensión los dos anteriores modelos de referencia (francés y alemán). El resultado final puede interpretarse como una solución de compromiso entre los dos modelos citados. El modelo de gestión propuesto por la directriz deja un cierto margen de discrecionalidad a los países miembros en su implementación. En cualquier caso, la amplitud del mercado político y económico en el que se aplica la directiva exige establecer una estructura de intermediación de intereses entre un gran número de actores. Por lo tanto, se descarta un modelo similar al danés, es decir, basado única y exclusivamente en el retorno de los envases.

Finalmente, en el último escenario analizado (capítulo 7) se pone de manifiesto la dificultad para transponer la directriz a la normativa española. Esta dificultad se explica por la imposibilidad de establecer una estructura de intermediación de intereses entre los actores implicados. Se destacan factores explicativos como la mayor debilidad de un sector empresarial nacional o la situación crítica del gobierno socialista que pierde el apoyo empresarial.

Del análisis de los anteriores escenarios se desprenden las siguientes conclusiones:

1. El proceso de aproximación al problema de la gestión de los RSU no sólo es un proceso técnico sino también político, condicionado por la correlación de fuerzas entre distintos sectores sociales (empresarios, grupos ecologistas, consumidores, gestores

---

[270] Aunque, como ya se ha visto, sería impreciso no indicar que respecto a la internalización de costes también se producen diferencias. El coste del Grüne Punkt es significativamente superior al del logo francés. Además, en el caso alemán, el precio del logo discrimina materiales según su reciclabilidad, cosa que no ocurre en el modelo francés. Esta última cuestión pone de manifiesto que la aplicación del principio contaminador/pagador no es siempre igualmente rigurosa.

públicos, etc...) que pugnan por configurar una determinada imagen social del problema.

En consonancia con las características de las modalidades de intermediación inherentes a la sociedad del riesgo cabe destacar que, en la configuración de una imagen social del problema, la actividad de *lobbying* de algunos actores privados (por ejemplo, de algunos subsectores empresariales como el del plástico, como se demuestra a través de las páginas de esta investigación) y la acción colectiva de los grupos ecologistas han tenido una influencia mayor que la discreta participación de los partidos políticos [271].

2. La identificación de responsables en el problema de la gestión de los RSU es una condición necesaria pero no suficiente para la definición de los actores en los procesos decisionales. Para ello es necesaria una atribución a presuntos responsables. Este requisito es necesario para pasar de la identificación del problema a su definición e incorporación a la agenda política.

En este sentido, si en la identificación del problema –que como ya hemos visto presupone una configuración social del mismo– los grupos ecologistas tuvieron un papel relevante, en cambio, en la definición del problema –que conlleva el inicio de los procesos de decisión y de intermediación de intereses– los empresarios juegan un papel preeminente. La capacidad de algunos actores para redefinir sus intereses deviene un indicador eficaz de su influencia en la definición del problema a gestionar.

Esta investigación ha puesto de manifiesto este fenómeno en el caso del subsector de los plásticos, mostrando la capacidad de algunas de sus organizaciones empresariales de actuar como grupos de defensa de unos intereses particulares en algunas instancias decisionales (Comisión Europea, Ministerios) y como grupos de promoción de intereses más generales en otras instancias decisionales (Parlamento Europeo) [272].

---

[271] En España sólo cabe destacar la actividad del grupo parlamentario de Izquierda Unida, que elaboró una propuesta de ley para reglamentar la gestión de los residuos de envases y embalajes.

[272] En el capítulo 6, dedicado a la elaboración de la directriz, ya tuvimos la ocasión de ver que el discurso sobre la idoneidad técnica de las propuestas de valorización de los REE provenientes del subsector de los plásticos tuvo una gran relevancia en las negociaciones. La creación, por ejemplo, del PWMI (European Centre for Plastics in the Environment) por APME (Association of Plastics Manufacturers in Europe) así como el equivalente en España la Fundación Española de los Plásticos para el Medio Ambiente, dependiente de ANAIP (Asociación Española de Empresarios de Plásticos) son claros ejemplos de la voluntad de influir en la definición del problema.

El estudio de los distintos modelos de gestión de los REE (ver cuadro siguiente) pone de manifiesto que, si bien en todos los casos se identifican unos mismos responsables (los agentes económicos involucrados en toda la cadena de los envases), la forma de atribuir estas responsabilidades no es siempre la misma: depende de la estructura de los intereses económicos (tanto de los actores privados como públicos) y por lo tanto de una adecuación del mercado político al económico [273]. Es significativo el caso alemán donde la importancia del sector de la distribución puede explicar el hecho de que los distribuidores se conviertan en los guardianes del sistema, impidiendo que se comercialicen productos que no incorporen el logo que indica la reciclabilidad de sus envases (integración en el Duales System Deutschland).

Sistemas de gestión de los REE en la Unión Europea

Concepto/País	Alemania	Francia	Unión Europea	España
Sistema de Gestión	DSD	Eco-emballages	Directiva 62/94	Asodeco(?)
Objetivos	Porcentaje de recogida/clasif. y reciclaje por materiales	Porcentaje global de recuperación	Porcentaje global de reciclaje y valorización	Porcentaje por materiales de valorización y reciclaje (?)
Obligaciones	Reciclar	Eliminar	Valorizar	Valorizar (?)
Tipo de valorización	Reciclaje	Reciclaje e incineración con recuperación de energía	Reciclaje e incineración con recuperación de energía	Reciclaje e incineración con recuperación de energía
Garantía de retirada	Fabricantes y distribuidores	Fabricantes	No se fija	Fabricantes y distribuidores (?)
Titular. En la recogida de RSU	Privada	Pública	No se fija	Pública/privada

FUENTE: Elaboración propia.

3. No es operativo plantear la gestión de los REE en términos cooperativos mientras no se hayan establecido estructuras de intermediación de intereses entre los actores involucrados –especialmente entre los sectores industriales y la Administración. Estas estructuras de intermediación de intereses son justamente las que permiten atribuir presuntas responsabilidades y, por lo tanto, permiten ir

[273] En este sentido hay que recordar el caso danés con el sistema de consigna que favorecía la protección de la industria cerevecera danesa y que además, desde un punto de vista político, también era favorable a los empresarios, debido al grado de sensibilización muy elevado respecto al problema de los REE.

redefiniendo el problema hasta conseguir la operatividad de su gestión. Estas estructuras de intermediación de intereses se derivan del comportamiento estratégico de los actores y se reconocen por sus efectos en términos de coresponsabilidad y colegitimación.

Hemos mostrado, por ejemplo, que en el caso alemán –a diferencia del caso francés– la estructura de corresponsabilidad entre los agentes involucrados en la gestión del problema permite una mayor soberanía a los consumidores [274].

4. La capacidad por parte de los grupos industriales de limitar la discrecionalidad de la Administración en su comportamiento estratégico se ejerce en el mismo momento de plantear el problema y es un indicador de su capacidad de influencia en los procesos decisionales.

El estudio de la organización multinacional de los intereses empresariales –potencialmente afectados por la gestión de los REE– pone de manifiesto la capacidad empresarial de anticiparse a las opciones públicas de gestión. Este fenómeno ha sido estudiado en el caso francés, donde la elaboración de un modelo de gestión nacional tenía como objetivo principal servir de contramodelo de referencia (respecto al modelo alemán DSD) para el futuro desarrollo normativo a nivel europeo. También es significativo que en el escenario de la transposición de la directiva (capítulo 7) hayamos observado que la organización multinacional de los intereses empresariales hubiese conseguido un preacuerdo voluntario con la Administración basado casi exclusivamente en el modelo de gestión francés.

5. La influencia de los grupos empresariales también se manifiesta por su capacidad de influir la Administración en la priorización de

---

[274] Recordemos que el modelo de gestión alemán se fundamenta en una estructura de intermediación de intereses entre la Administración (que renuncia a eliminar cantidades cada vez más importantes de REE/RSU), el sector de la distribución (sector concentrado y en fuerte expansión que intenta eludir un sistema de gestión basado en la consigna de los envases) y los consumidores (especialmente sensibilizados por el problema). Esta estructura de intermediación ha tenido, en términos de corresponsabilización, la siguiente consecuencia: se desencadena una espiral recuperacionista que no tiene su equivalente en el campo del reciclaje y que tiene unos efectos nefastos para los productores europeos. Así, la transmisión de legitimidad se produce entre los distribuidores y los consumidores, marginando a los productores. En el modelo francés, en cambio, se invierten los términos. Intentará evitar este peligro estableciendo la citada transmisión de legitimidad entre la Administración –que continúa manteniendo la responsabilidad de gestionar el problema– y los productores (no únicamente franceses) –que aportan los recursos financieros y económicos para hacer factible la gestión. En este caso, la soberanía de los consumidores se ve notablemente mermada.

los objetivos, ya que esta priorización depende de las estructuras de intermediación y del comportamiento estrategico de los actores. Así, la implantación y generalización de las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE) –básicamemte formuladas e implementadas por los empresarios– han priorizado los objetivos intermedios (tratamiento de los residuos) en detrimento de objetivos de carácter más finalista (reducción en el origen de los residuos) [275].

La voluntad empresarial de relacionar estrechamente la gestión de los REE a las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPREE) se explica por el hecho de que los empresarios han intentado desplazar los objetivos de carácter finalista a través de políticas *paliativas* como son las PPVREE.

6. La gestión de los residuos sólidos urbanos en Europa puede interpretarse –sea cual sea su denominación– como la formulación de una política regulativa con efectos redistributivos entre distintos sectores industriales [276]. La aplicación más o menos estricta del principio «quien contamina paga» para internalizar unos costes medioambientales tiene inevitablemente unos efectos redistributivos. Los agentes económicos con capacidad de movilización y de acción colectiva, conscientes de esos efectos redistributivos, han optado entre dos estrategias:

a) violar el principio «quien contamina paga» como ocurre de forma más o menos sistemática en el caso francés;

b) reorganizar la estructura de los intereses potencialmente afectados por las PPVREE para preveer el impacto económico del citado principio [277].

La políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes combinarán en todos los casos los dos opciones mencionadas, lo cual permitirá construir un mercado artificial (se priman y se castigan algunos materiales de envases). Sin embargo, el contexto de responsabilidad pública y privada en el que se hayan

---

[275] En este sentido, es significativa la comparación de las dos experiencias de recogida selectiva llevadas a cabo en Cataluña, Brossa Neta y Residu Mínim.

[276] Es interesante estudiar la estructura de los intereses económicos para poder evaluar el impacto sectorial de determinadas políticas públicas. Es necesario también conocer la red asociativa para entender los *policy-networks* que se generan para controlar el impacto de las políticas. Es en este contexto en el que se puede entender la posible instrumentalización empresarial de determinadas políticas medioambientales, como es el caso de la PPVREE, con el fin de remodelar y reorganizar intereses económicos.

[277] Obviamente son los grandes grupos industriales los que han podido llevar a cabo esta tarea de reorganización de los intereses.

elaborado condicionará la preeminencia de una opción o de la otra [278].

De las anteriores conclusiones podríamos convenir que el problema de la gestión de los RSU es un problema más económico que ecológico.

Nuestra opinión es que, aunque fuera posible dar una respuesta a la pregunta anterior, siempre sería discutible –y seguramente gratuito– establecer un orden de prioridad a los adjetivos puesto que la definición del problema depende –como ya hemos visto– de la correlación de fuerzas entre los actores que lo definen. Insistimos que en esta investigación lo importante era saber cómo se había producido la oportunidad de plantear y de gestionar el problema. Al situar históricamente esta oportunidad, el estudio concreto de la gestión de los RSU nos ha permitido explicar las bases sobre las cuales se establece una estructura de intermediación de intereses; como ya hemos visto, estas bases se derivan del comportamiento estrategico de la Administración y del sector empresarial en la atribución recíproca de responsabilidades.

A lo largo de este estudio hemos ido acotando este comportamiento estratégico entre dos estrategias idealmente opuestas, para poder observar su evolución en el tiempo y en el espacio (distintos contextos de responsabilidad y sensibilidad pública y privada) [279].

En el esquema siguiente podemos observar que este comportamiento ha variado a lo largo del tiempo.

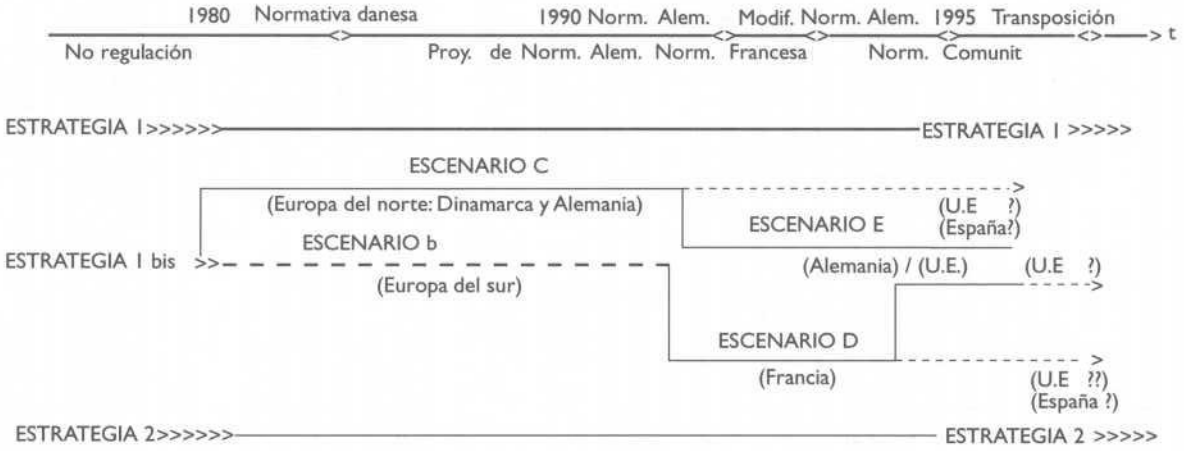
Este esquema permite observar que, si bien las estrategias adoptadas han variado según los escenarios, a partir de la modificación de la normativa alemana (ver capítulo 5) las estrategias, y por lo tanto las estructuras de intermediación que se derivan, tienden a converger, excepto en un caso: la transposición de la directiva a la normativa española.

---

[278] En cualquier caso, en las políticas medioambientales con un fuerte contenido tecnico y económico se observa que la gestión efectiva se debe más a la participación y actitud cooperativa de los agentes afectados que a la actividad sancionadora de la Administración. En este sentido se confirma la tendencia, que se consolida a nivel europeo, de que el principio «quien contamina paga» debe interpretarse como un incentivo y no como una sanción. Sin embargo, de la interpretación de este principio depende en gran medida que sea legitimada por la opinión pública la corresponsabilidad entre los productores de las externalidades y la Administración.

[279] Como hemos visto en el capítulo 2, las dos estrategias se opondrían en términos ideales por el hecho de que una traslada la titularidad del problema a los agentes económicos privados mientras que la otra mantiene en secreto dicha titularidad a cambio de compartir reponsabilidades de tipo económico y tecnológico.

Convergencia de las estructuras de intermediación en el tiempo y en el espacio



R

FUENTE: Elaboración propia.

Ahora bien, consideramos que justamente esta excepción es la que nos permite confirmar la regla y dar validez al marco teórico propuesto en esta investigación.

El esquema interpretativo propuesto mantenía como hipótesis que las condiciones de acceso de los actores a los procesos decisionales no pueden interpretarse como un dato fijo y previo a dichos procesos decisionales sino que devienen variables endógenas al proceso de decisión que explican las estructuras de intermediación de intereses resultantes.

Este supuesto es coherente con la observación de que, partiendo de condiciones de acceso y correlaciones de fuerzas entre los distintos actores, se han producido con el tiempo estructuras de intermediación convergentes (Alemania y Francia); mientras que, al contrario, partiendo de condiciones de acceso y correlación de fuerzas similares se han producido diferencias sustanciales hasta el momento (Francia y España) [280].

El resultado paradójico observado en el último escenario se explica justamente por el hecho de que las condiciones de acceso de los actores privados a los procesos decisionales han variado en el tiempo (ver capítulo 7). Es previsible –así lo indican los últimos borradores de proyecto de ley– que finalmente se imponga en España un modelo de gestión de los RSU basado en una estructura de intermediación de intereses entre actores públicos y privados similar a la que se ha dado en otros países de Europa.

Desde la óptica de la reflexividad de los intereses a intermediar hemos interpretado los modelos de gestión y hemos llegado a la siguiente consideración: el problema de la gestión de los RSU se ha convertido en un problema político, social y económico al margen de su dimensión ecológica en la medida en que los mismos actores, teniendo en cuenta que sus intereses pueden definirse en términos recíprocos, lo han configurado así. No se trata, por lo tanto, de un grupo de expertos que haya definido el problema y haya diseñado una solución óptima para gestionarlo. Este planteamiento en la gestión de un problema medioambiental se inscribe en un contexto de sociedad del riesgo que se da, en menor o mayor medida, en todos los países de la Unión Europea.

Esto nos lleva a plantear la siguiente pregunta: ¿en qué sentido podemos hablar de política medioambiental cuando nos referimos

[280] Decimos hasta el momento porque en los últimos borradores de proyecto para la transposición de la Directiva el modelo de gestión ya se aproxima más al alemán.

a la gestión de los RSU, si aplicamos el esquema interpretativo propuesto?

Para responder a esta pregunta vamos a partir de las posibles definiciones de medio ambiente y de los intereses que lo representan.

En primer lugar, advertimos que la representación de unos intereses medioambientales no sería consistente si se definiese en términos biocéntricos [281]. No es necesario detenerse demasiado en la observación anterior para deducir que una representación de este tipo sería inconsistente ya que –a pesar de las objeciones de la *deep ecology*– consideramos que la naturaleza no tiene intereses [282]. Consideramos más sensato matener la consideración según la cual los intereses medioambientales (definidos en términos biocéntricos) no se pueden representar porque sencillamente no existen.

Una definición antropocéntrica del medio ambiente invierte el planteamiento anterior. Puesto que el medio ambiente (objeto de gestión) se define en relación al ser humano, y que éste puede expresar unos intereses, podemos deducir que de la misma manera que ningún actor puede definirse (y legitimarse) como representante de los intereses medioambientales, estos intereses tampoco pueden definirse (y legitimarse) en relación a ningún actor que los represente.

Ahora bien, si mantenemos la hipótesis de reflexividad de los intereses y de los actores que los defienden y/o representan, de la misma manera que los actores se definen no sólo en relación a los intereses que defienden, promueven o representan, los intereses tampoco se definen sólo en relación a los actores que los defienden, promueven o representan. En consecuencia, no podríamos hablar de un solo interés medioambiental sino de tantos intereses medioambientales como actores existiesen. En este caso, la acción pública se definiría (y legitimaría) en relación a unos intereses que se definen (y se legitiman) en la medida que representan lo que hay de común (y no de exclusivo) en la definición que hacen de estos intereses el resto de los actores [283].

---

281 Una definición biocéntrica del medio ambiente presupone que la especie humana es una especie viva entre otras especies orgánicas y se la considera (y se interpreta su actividad) en relación al resto de los seres vivos.

282 Y si los tuviera, ¿cómo los podría expresar? Qué otra fuente de legitimación que no fuera el más absoluto totalitarismo permitiría expresarlos en nombre de la naturaleza.

283 En este sentido no deja de ser irónico que los grupos ecologistas hayan conseguido unos resultados que seguramente no deseaban: en la medida en que han conseguido que sectores cada vez más amplios de la sociedad se interesaran por la temática medioambiental también han conseguido que se interesaran sectores especialmente poderosos e influyentes, como es el caso del empresariado.

Es desde esta óptica como hemos interpretado los intereses que se han intermediado en la gestión de los RSU; y también es desde esta óptica desde la que el problema de la gestión de los RSU se ha configurado como un problema político, económico y social –más allá de su índole ecológica– en la medida en que los mismos actores –teniendo en cuenta que sus intereses podían definirse en términos recíprocos– así lo han configurado. Así, los actores públicos concebirán las políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes (PPVREE) como un instrumento político y económico para legitimarse, impulsando formas de gestión de los RSU más o menos visibles y eficaces, mientras que algunos actores privados *centrales* aprovechan los escenarios de intermediación creados para la elaboración de las PPVREE para librar una competición intersectorial y, al mismo tiempo, legitimarse haciendo pública su participación en la gestión del problema.

Esta situación se explica por el hecho de que la intermediación de intereses entre el sector público y el privado se ha basado –como hemos visto en casi todos los escenarios– en una estructura de corresponsabilidad a través de la formulación y la implementación de las PPVREE. De este modo, la Administración deviene, en cierta medida, responsable de contener a la opinión pública asegurándose de que el problema de la gestión de los RSU sea interpretado como un problema de todos los ciudadanos (dilución de su titularidad), mientras que la industria se responsabiliza aportando recursos técnicos y financieros para hacer efectiva la gestión del problema.

Esta estructura de corresponsabilidad entre los actores explica la convergencia, al cabo del tiempo, de los modelos de gestión existentes en la Unión Europea. El análisis concreto de los procesos de intermediación de intereses nos ha permitido mostrar un ejemplo de creación de un mercado artificial a iniciativa de determinados grupos privados (BIR, ERRA, Packaging Chain Forum, Eco-Emballages, ASODECO, etc...) que se amparan en la legitimidad pública de unos acuerdos voluntarios. Consideramos que la creación de mercados artificiales deviene un instrumento clásico de la política medioambiental, sobre todo desde que ésta se plantea cada vez más en términos de mercado. La gestión de los RSU es un ejemplo del planteamiento anterior [284]. Sin embargo, lo que nos ha parecido interesante destacar en esta investigación ha sido el proceso de iniciativa en la creación de dicho mercado, puesto que nos permitía estudiar la intermediación de intereses entre los distintos agentes (Administración, productores, consumidores). Al poner en relieve el papel de algunos actores en la iniciativa de crear

[284] La creación de mercados artificiales para la gestión de externalidades ha sido motivo de reflexión teórica para los economistas desde inicios de los años 60.

un mercado artificial para la gestión de los residuos de envases y embalajes y en consecuencia de los RSU, hemos podido observar lo siguiente:

- que el nivel de *adulteración* del mercado lo han fijado invariablemente algunos sectores empresariales gracias a una poderosa organización multinacional de sus intereses [285];

- que la iniciativa empresarial de crear dicho mercado puede interpretarse como el intento de evitar otros instrumentos económicos (por ejemplo, las ecotasas) y por lo tanto como ilustración de su capacidad de limitar la discrecionalidad de los poderes públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, para nosotros no ha sido tan importante saber en qué medida la gestión de los RSU responde a un problema ecológico (y por lo tanto a un interés medioambiental), sino saber por qué, en la medida en que se ha planteado como un problema político, éste ha ido adquiriendo relevancia pública. Estas observaciones nos llevan a una reflexión final sobre el sentido de las políticas medioambientales en el contexto de la sociedad del riesgo; éstas ya no pueden considerarse únicamente como correctivas sino que comportan –como se refleja claramente en el caso de la gestión de los RSU– un proceso de modernización y de autocrítica. Este proceso trasciende el ámbito que ha generado la toma de decisión respecto al problema en cuestión. Es en este sentido en el que podemos hablar de instrumentalización de las políticas medioamabientales. Esta instrumentalización no tiene para nosotros una connotación negativa, puesto que, como ya hemos advertido, puede comportar un proceso de autocrítica y de modernización. Sin embargo, requiere una transparencia democrática a fin de que en los procesos de intermediación de intereses todos los actores sean capaces de representar sus intereses.

[285] Un indicador de la instrumentalización de estos mercados es el papel casi irrelevante de los consumidores, excepto en el caso alemán.

ANEXO I

I. Asociaciones empresariales que han participado en la discusión, elaboración, implementación de las políticas de valorización de residuos en España

• QUIMICO:

– Asociación Española de Fabricantes de Pinturas y Tintas de Imprimir (ASEFAPI), C/ Alcalá, 95. Madrid.

– Federación Empresarial de la Industria Química Española (FEIQUE), C/ Luis Muriel, 11. Madrid.

– Federación Empresarial de la Industria Química Transformadora (FEQUIT), C/ Rodríguez San Pedro, 2. Madrid.

– Asociación Nal. de Poliestireno Expandido (ANAPE), Av. Madrid, 85. Barcelona.

– Federación Española de Transformadores y Manipuladores de Plásticos (FETRAPLAST), C/ Juan Alvarez Mendizábal, 8. Madrid.

– Federación Nacional de Envases de PET (ANEP), C/ Menéndez Pelayo, 81. Madrid.

– Asociación Nacional de Fabricantes y Exportadores de Lejías y Derivados (ANFYELYD), C/ Muntaner, 200. Barcelona.

– Asociación Española de Productores Plásticos (ANAIP), C/ Brasil, 17. Madrid.

– Asociación Española de Fabricantes y Distribuidores de Envases Complejos Celulósico-Poliméricos para Alimentos Líquidos (AEFECCPAL), C/ Biarritz, 7. Madrid.

– Consorcio Nacional de Industriales del Caucho, C/ Sagasta, 13. Madrid.

– Asociación Española de Transformadores de Plástico (ASTRAPLAST), C/ Raimundo Fernández Villaverde, 57. Madrid.

– Federación Empresarial de Transformadores de Plástico, Av. Brasil, 17. Madrid.

• PRODUCTOS METALICOS:

– Asociación Metalográfica Española (AME), C/ Alberto Aguilera, 35. Madrid.

– Asociación de Latas de Bebidas, C/ Núñez de Balboa, 83. Madrid.

– Asociación Española de Fabricantes de Maquinaria para Envase, Embalaje, Embotellado y Artes Gráficas (ENVASGRAF), C/ Casanova, 118. Barcelona.

– Asociación Española de Fabricantes de Maquinaria para la Alimentación (ALIMENTEC), Casanova, 118. Barcelona.

– Asociación Española de Fabricantes de Maquinaria para Plásticos y Caucho (IMAPC), Casanova, 118. Barcelona.

• ALIMENTACION:

– Asociación Nacional de Industriales Envasadores y Refinadores de Aceites Comestibles, C/ Ayala, 7. Madrid.

– Federación Española de la Alimentación y Bebidas (FIAB), Diego de León, 44. Madrid.

– Asociación de Fabricantes de Artículos Monoúso Reciclables para Alimentación y Bebidas, Av. Brasil, 17. Madrid.

– Asociación Nacional de Fabricantes de Bebidas Refrescantes Analcohólicas (ANFABRA), C/ Velázquez, 46. Madrid.

– Asociación de Cerveceros de España, C/ Almagro, 24. Madrid.

– Asociación Profesional de mayoristas y Embotelladores de Vinos de Mesa, C/ Andrés Torrejón, s/n. Madrid.

– Asociación Nal. de Empresas de Aguas y Bebidas Envasadas (ANEABE), C/ Serrano, 76. Madrid.

• PAPEL Y CARTON:

– Asociación Española de Recuperadores de Papel y Cartón (REPACAR), C/ Piamonte, 16. Madrid.

– Asociación Nacional de Fabricantes de Papel y Cartón, C/ Fernández de la Hoz, 12. Madrid.

– Asociación Nacional de Fabricantes de envases, embalajes y Transformados del Cartón y Materias Auxiliares, Paseo del Prado, 16. Madrid.

– Asociación Nacional Intersectorial de fabricantes de envases y embalajes (ANIFE), C/ Marroquina, 7. Madrid.

– Asociación Española de Fabricantes de Cartón Ondulado (AFCO), C/ Capitán Haya, 56. Madrid.

– Asociación Nacional de Convertidores de Embalaje (ANCE), C/ Orense, 62. Madrid.

– Asociación Nacional de Fabricantes del Envase Gráfico, C/ Aragón, 254. Barcelona.

– Federación Española de Envases y Embalajes (FEYE), C/ Raimundo Fernández Villaverde, 57. Madrid.

– Asociación para el Fomento de los Cartones para Bebidas y la Ecología (AFE), C/ Serrano, 41. Madrid.

– Asociación de Recicladores de Envases, C/ Alps, 1. Polinyà (Barcelona).

II. Fenómenos de *Revolving Door:*

• DEL SECTOR PRIVADO HACIA EL SECTOR PUBLICO O COMPARTIDO

José María Baldasano Recio: es Doctor en Ciencias Químicas por la Universidad de Barcelona, Ingeniero Químico por el Instituto Po-

litécnico de Tolosa de Llenguadoc y *Master on Science* en Ingeniería Química por la Universidad de Sherbrooke (Québec-Canadá). Fue el responsable, de 1981 a 1984, del desarrollo legislativo respecto a residuos industriales en la Generalitat de Catalunya (antes que existiera la Consejería). En 1992 es nombrado miembro del Consejo Asesor para la gestión de los residuos industriales de la Generalitat de Cataluña (ver Memoria FEDEQUIM). En un artículo publicado en la revista *FETRAPLAST, mayo de 1992,* sobre la incineración de RSU, concluye: «Debe verse la incineración como un sistema de tratamiento de RSU, ambientalmente seguro, pero como parte de un sistema de recogida y tratamiento de RSU y no como el único elemento del sistema.»

Victor Macià: Miembro de la Junta Directiva de FOMENT, Presidente en 1992 de la Comisión de Medio Ambiente de FOMENT. Desde el 1 de julio de 1994 dirige el CIPN (Centro de Iniciativas para la Producción Limpia); se crea como consecuencia del Programa de Gestión de Residuos especiales (PGRE) en Cataluña con la intención de ser un «instrumento básico para la Junta de Residuos». A la pregunta «¿minimización antes que revaloración?» que se le formula en una entrevista publicada en *Subproductes –núm. 19–, marzo-abril 1994,* responde: «Siempre. No nos engañemos: revalorar un residuo potencialmente minimizable nunca será tan rentable como dejarlo de producir. Si bien la revalorización de los residuos es un objetivo clave del PGRE, lo es siempre que no se pueda reducir.»

- DEL SECTOR PUBLICO HACIA EL PRIVADO O COMPARTIDO

Ferran Relea: Dirección de la Junta de Residuos hacia una Sociedad Anónima.

ANEXO 2

Este anexo técnico está estructurado en dos partes diferenciadas, con objetivos específicos.

La primera hace referencia a los intereses económicos de los sectores afectados por las PPVREE (políticas de valorización de los residuos de envases y embalajes) y tiene una función sustentadora o ilustradora (no analítica) en la argumentación de la búsqueda.

La segunda se refiere a definiciones y conceptos que, procedentes de ámbitos de conocimiento muy diversos, no se han incorporado o sobre los que no se ha profundizado en los capítulos anteriores por razones discursivas; aquí la función es estrictamente aclaratoria.

PRIMERA PARTE: *LOS INTERESES ECONOMICOS DE LOS SECTORES AFECTADOS POR LAS PPVREE*

La hipótesis central sobre una intermediación de intereses que permite la participación de los empresarios en la elaboración de determinadas políticas medioambientales no puede tener en cuenta sólo los intereses políticos intercambiados sino que ha de considerar también los intereses económicos que sustentan estos intercambios.

El propósito de esta primera parte del apéndice es aportar un soporte cuantitativo a la consideración anterior, sin que esto signifique o comporte una evaluación del impacto de las PPVREE sobre los diferentes sectores industriales; una tarea de este tipo

queda al margen del ámbito teórico y metodológico de esta búsqueda [286].

La selección de datos ha seguido los siguientes criterios:

1. Los sectores y subsectores que hemos seleccionado corresponden a los que se han manifestado como afectados o potencialmente afectados por las PPVREE [287]. Por lo tanto, el criterio de selección no se basa en estudios ya realizados sino en la información aportada por la misma búsqueda [288].

2. Si bien la selección de sectores y subsectores responde esencialmente a la observación experimentada en el trabajo de campo, a la hora de priorizar algunos sectores se han tenido en cuenta otros estudios y se ha procedido a un vaciado de revistas técnicas y de prensa no especializada.

3. Si nos remitimos a la definición de «agente económico» enunciada por la directriz relativa a los envases y residuos de envases (D/94/62/CE), observamos que sólo hemos seleccionado una parte de estos agentes económicos [proveedores de materiales de envases, fabricantes de envases, empresas transformadoras y envasadoras, importadores, comerciantes y distribuidores (falta aún información)], quedan excluidos los agentes que no tienen la condición estricta de empresarios (usuarios, Administración Pública y Organismos Públicos).

En lo referente a las fuentes, se ha observado una falta notable de homogeneidad de los datos. La mayor parte de los datos que presentamos son oficiales (ministerios, departamentos de la Generalitat, OCDE, instituciones comunitarias) o bien provienen de estudios hechos por asociaciones empresariales [289].

---

[286] Recientemente, en el ámbito de la economía, se están realizando estudios para evaluar el impacto de las políticas medioambientales sobre los sectores económicos. Los resultados de estos trabajos son aún provisionales y a veces contradictorios; el desarrollo de centros de búsqueda y de unidades docentes sobre el tema indica un interés creciente al respecto. En Cataluña, Isla (1990) ha sido pionera en este tipo de estudios.

[287] En este sentido han sido reveladoras las intervenciones de los industriales en conferencias y jornadas –organizadas tanto por las instituciones públicas como por los mismos industriales– sobre las PPVREE.

[288] También se deberían mencionar las entrevistas realizadas a los empresarios representativos de los sectores.

[289] Este tipo de datos se utiliza para la confección de estadísticas oficiales y acostumbra a presentar un nivel de agregación muy cuidadoso. A menudo se trata de datos dirigidos a los miembros mediante circulares, memorias o revistas técnicas editadas por las mismas asociaciones empresariales.

Finalmente, en cuanto a la estructura de esta parte del apéndice, se ha seguido el esquema clásico de la integración vertical: partiendo de la producción de materiales para la fabricación de los envases y de los embalajes, pasando por la misma industria de los envases y del embalaje, la industria que consume los envases y los embalajes para terminar con los comerciantes y distribuidores.

I. Sobre la industria química y la producción de materiales

1. Definición y limitación de las actividades

Podemos definir la industria química como una actividad que consiste en transformar materias primas orgánicas en productos intermedios o finales aptos para el consumo industrial y doméstico.

Esquemáticamente, las actividades de este sector podrían ordenarse de la siguiente forma:

ESQUEMA 1
Estructura de las actividades del sector químico

FUENTE: Fluvià, M.; Gual, J.; Solà, J. (1991).

La producción mundial de la industria química está encabezada por la Unión Europea, seguida de muy cerca por América del Norte, tal como se puede ver en el siguiente cuadro:

CUADRO 1
Producción mundial de la industria química (%) (1988)

PAISES / AREAS GEOGRAFICAS	PRODUCCION (%) S/UE (*)	PRODUCCION (%) S/MUNDO
BELGICA/LUXEMBURGO	7,4	
DINAMARCA	1,1	
ALEMANIA	26,8	
ESPAÑA	10,2	
FRANCIA	17,2	
IRLANDA	1,2	
ITALIA	13,8	
HOLANDA	7,0	
PORTUGAL	1,5	
REINO UNIDO	13,8	
TOTAL UE	100,0	28,1
RESTO DE EUROPA		3,1
NORTEAMERICA		23,3
JAPON		14,6
ANTIGUA ECON. PLANIF. . . .		15,6
RESTO DEL MUNDO		15,3
TOTAL MUNDIAL		100,0

FUENTE: Elaboración propia, datos de la Generalitat de Catalunya - Departamento de Industria y Energía (1993).

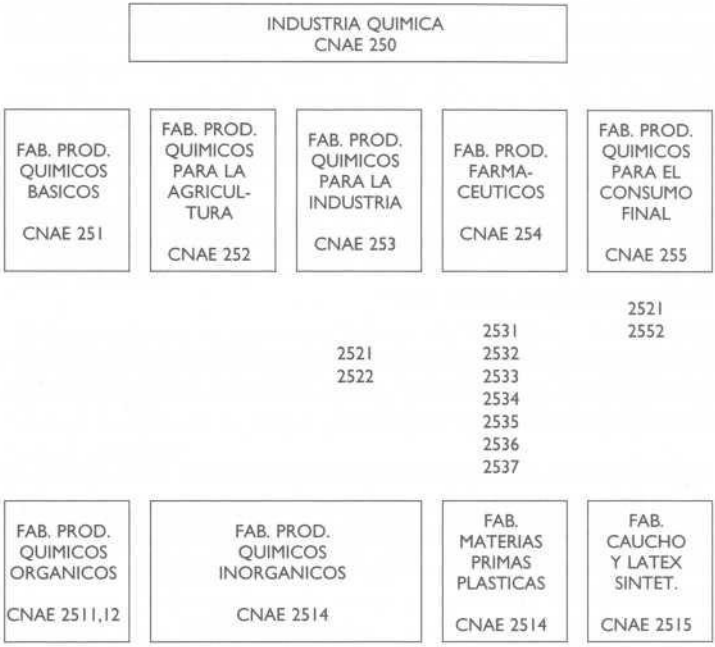
En lo que respecta al potencial contaminador de la industria química en general, pueden servir de indicador los datos sobre la generación anual de residuos de origen industrial en Cataluña que la Junta de Residuos estima según la siguiente distribución sectorial:

SECTOR QUIMICO:	44,5 %
SECTOR SIDERURGICO:	25,5 %
OTROS:	30,0 %

2. *Clasificación de las actividades*

El siguiente esquema nos muestra la estructura del sector químico, teniendo en cuenta el CNAE de 1974:

ESQUEMA 2
Clasificación de las actividades del sector químico según CNAE



FUENTE: Elaboración propia.

Este esquema muestra la gran variedad de productos intermedios y finales, susceptible de generar subsectores con intereses diferentes.

Si ahora nos fijamos en la producción según los diferentes subsectores de la industria química, obtenemos los datos siguientes:

CUADRO 2
Distribución de la producción (%) en valor de los diferentes sectores que componen la industria química en la UE (1989)

SUBSECTORES	PROD. (%)
QUIMICA BASICA	34
FARMAQUIMICA	17
QUIMICA TRANSFORMADORA (*)	41
AGROQUIMICA	4
FIBRAS QUIMICAS	4
TOTAL SECTOR	100,0

(*) Incluye los transformados de plástico y caucho, que, según el CNAE, no forman parte de la industria química (CNAE 25) sino de la industria manufacturera (CNAE 48). Ver capítulo sobre la transformación de materias plásticas.
FUENTE: PANORAMA 91/ Generalitat de Catalunya-Departamento de Industria y Energía (1993).

3. Química básica (CNAE 251) y producción de materias plásticas (CNAE 2514)

La industria química básica integra todas las actividades industriales dedicadas a la obtención de elementos químicos y sus derivados. Se puede dividir en dos grandes grupos:

- la química inorgánica, basada en minerales no metálicos.
- la química orgánica que engloba toda la química del carbono y de sus derivados (hidrocarburos).

Los productos principales que integran la química inorgánica son el cloro, el flúor, el bromo, el yodo, el azufre, el nitrógeno, el fósforo y el silicio, entre otros.

En lo que respecta a los productos de la química orgánica destacan los productos petroquímicos y sus derivados (plásticos, caucho, látex, fibras artificiales y sintéticas).

Con la intención de ir acotando esta información en el ámbito de las materias plásticas, presentamos, a continuación, un cuadro donde se especifican las magnitudes para la química básica, sector al cual pertenece la producción de materias plásticas.

CUADRO 3
Principales magnitudes del sector de la química básica en España (1991) (cifras en millones de pesetas)

Subsector	Produc. % / Q.B.	Import. % / Q.B.	Export. % / Q.B.	Invers. % / Q.B.	Ocupac. % / Q.B.
INORGANICA . . .	250.900 28,1	83.703 14,9	39.299 14,5	15.400 34,0	8.555 28,7
ORGANICA	320.600 35,9	297.113 52,9	137.283 50,5	13.700 30,2	12.700 42,7
MAT. PLASTICAS .	313.200 35,0	148.015 26,3	85.646 31,5	16.200 35,8	8.500 28,6
CAUCHO/LATEX .	9.100 1,0	33.420 5,9	9.490 3,5	(*)	(*)
QUIM. BASICA . . .	893.800 100,0	562.251 100,0	271.718 100,0	45.300 100,0	29.750 100,0

(*) En lo referente a la inversión y la ocupación, se hace referencia a materias plásticas, caucho y látex.
FUENTE: Elaboración propia, datos Generalitat de Catalunya - Departamento de Industria y Energía (1993).

Cabe destacar la importancia relativa de los transformados en plástico en la producción de la química básica; si, además, tenemos en cuenta que gran parte de los transformados plásticos se destinan al mercado del envase y embalaje (ver apartado II), podemos

afirmar que existen fuertes lazos entre la industria de la química básica y la del envase y el embalaje.

4. La producción de materias plásticas

Los plásticos son compuestos orgánicos poliméricos que se obtienen bien por síntesis (a partir, por ejemplo, de los productos petroquímicos) o bien por una profunda transformación química de sustancias naturales (algodón, madera).

Actualmente se obtienen casi exclusivamente a partir del petróleo o del gas natural. Esto comporta la creación de grandes complejos petroquímicos.

El desarrollo de la química moderna en los últimos treinta años demuestra que el petróleo en crudo (en Europa y el Japón) y el gas natural (en los EE.UU.) son las primeras materias más utilizadas para la síntesis de la mayor parte de los productos químicos de gran consumo.

A causa de las peculiaridades de este tipo de industrias, los procesos de polimerización generan una cantidad relativamente pequeña de residuos, comparado con otros procesos químicos industriales. Estos residuos no se han de confundir con los residuos generados por la transformación de estas materias plásticas o por los residuos de productos en materia plástica.

CUADRO 4
Producción de residuos por parte del sector químico en Cataluña (1987)

Toneladas/Año Generadas	Residuos especiales	Asimilables a urbanos	Inertes
QUIM. INORGANICA	23.721	7.464	16.158
QUIM. ORGANICA	26.142	3.167	3.101
MAT. PRIM. PLAST.	12.022	3.675	40.068
FAB. ABONOS	42.960	2.995	38.409
FAB. PLAGUICIDAS	1.427	1.308	15
OTROS PROD. QUIM.	102.042	15.833	9.964
TOTAL	108.314	34.442	107.715

FUENTE: Generalitat de Catalunya - Junta de Residuos.

En el próximo apartado presentamos las características de los plásticos de mayor consumo.

II. Sobre la transformación de materias plásticas (referencia especial a la fabricación de envases y embalajes)

1. Definición y limitación de la actividad

La transformación de materias plásticas comprende el conjunto de todos los procesos productivos que permiten convertir las materias plásticas y el caucho en artículos útiles. Los procesos de transformación varían en función del producto:

- extrusión: perfiles, tubos, planchas, filmes, cables;
- calandrado: láminas, placas;
- inyección: piezas y productos acabados diversos.
- otros.

Tal como expresan su denominación y la definición anterior, se excluye la producción de materias primas y las actividades de manipulación posterior de los materiales plásticos que recaen en la actividad química propiamente dicha (ver apartado sobre la definición y limitación de la industria química).

2. El sector transformador de las materias plásticas

La industria de transformación de materias plásticas nació y se desarrolló paralelamente en la industria de los polímeros, generando corrientes de tecnología y consumo. El esquema que presentamos en la página siguiente muestra el conjunto de corrientes tecnológicas y de consumo que giran en torno a la transformación de materias plásticas y que comportan una concentración de los sectores de actividad económica siguientes:

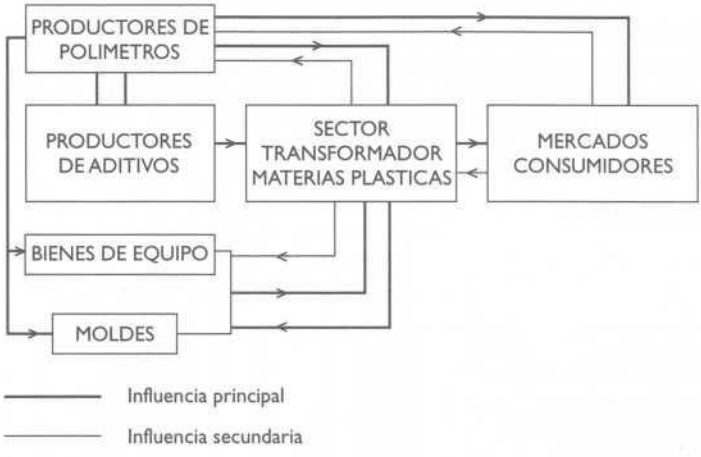
- Producción de materias primas (polímeros y aditivos): industria química / química básica / fabricación de materias primas plásticas (CNAE 2514).

- Transformación de las materias primas: industria de transformación del caucho y materias primas / transformación de materias plásticas (CNAE 482).

- Productores de bienes de equipo (maquinaria de inyección y compresión, extrusión, etc.): construcción de maquinaria y equipo mecánico/construcción de máquinas y aparatos para las industrias alimentarias, químicas, del plástico y del caucho (CNAE 324).

- Productores de moldes: ídem.

ESQUEMA 3
Influencias hacia y desde el sector transformador de las materias plásticas



FUENTE: Generalitat de Catalunya-Departamento de Industria y Energía, *La industria en Cataluña. Transformación de materias plásticas y caucho,* 1990, p. 20.

En lo referente al volumen de producción del sector, cabe remarcar que se han dado tasas de crecimiento superiores a las de otros sectores de actividad.

El siguiente cuadro muestra los datos según zonas geográficas mundiales:

CUADRO 5
Evolución en tonelaje de la producción del sector transformador de materias plásticas según zonas geográficas mundiales

	Año 1982	Año 1988	% Incremento 88/82
EUROPA OCCIDENTAL	20.800.000	28.400.000	+37
EUROPA ORIENTAL	8.200.000	11.300.000	+38
AMERICA DEL NORTE	17.900.000	29.500.000	+65
ASIA	10.400.000	17.800.000	+71
AMERICA LATINA	2.200.000	3.800.000	+73
OCEANIA	700.000	1.000.000	+43
AFRICA Y OR. MEDIO	500.000	2.000.000	+400
TOTAL	60.700.000	93.800.000	+58

FUENTE: Elaboración propia, datos Federchimica.

El cuadro 5 muestra un desplazamiento de la producción, durante los últimos años, desde los países europeos hacia el Tercer Mundo, a pesar de que en Europa el crecimiento de la producción de este sector es aún superior al de otros sectores industriales.

El sector de los transformados de materia plástica y caucho ocupa dentro de la estructura industrial de la Unión Europea el décimo lugar en lo que respecta a la cifra de producción y el noveno respecto al número de empleados (ver cuadro 6).

CUADRO 6

	Facturación millones ECU	Clas	N.° Empleados ('000)	Clas
Construcción	412.600	1	8.447	1
Alimentación y bebidas . . .	331.232	2	2.208	4
Productos químicos	263.983	3	1.678	7
Automóviles/accesorios . .	206.714	4	1.815	6
Industria mecánica	190.977	5	2.344	3
Industria eléctrica	187.816	6	2.391	2
Fab. prod. metálicos	145.511	7	2.123	5
Semi transf. de metales . . .	125.814	8	920	11
Industria textil	84.300	9	1.548	8
Transf. plásticos y caucho .	80.710	10	981	9
Fab. prod. no metálicos . .	80.140	11	977	10
Otros medios de transporte	59.715	12	784	12
Ordenadores y equipos of. .	39.878	13	239	15
Transporte aéreo	24.725	14	259	14
Petróleo y gas natural . . .	22.700	15	95	13

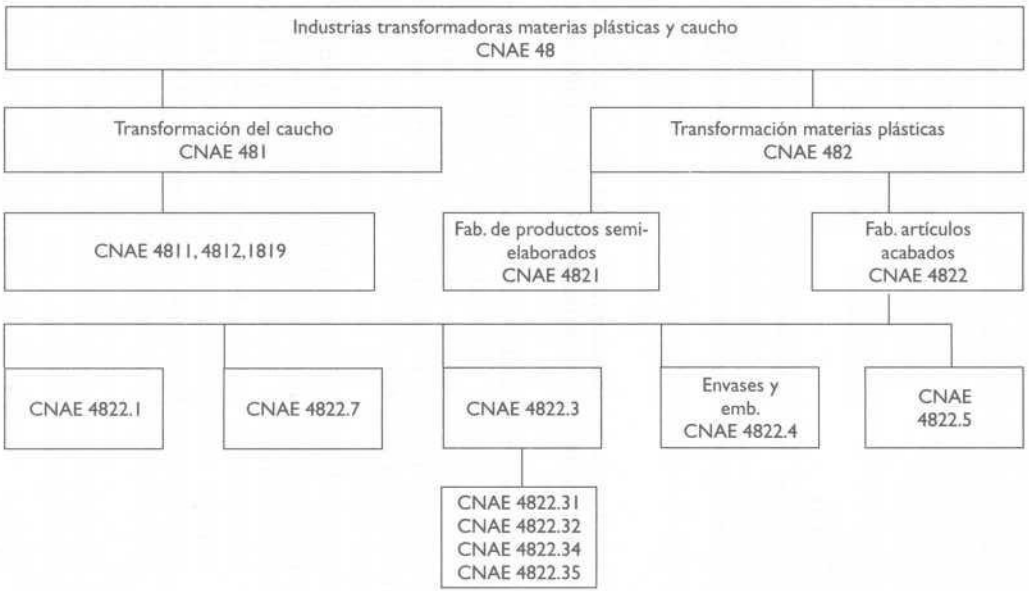
FUENTE: European Plastics News, junio 1994.

3. Clasificación de actividades del sector

Dada la amplitud de la anterior definición se procede a una clasificación que se puede realizar según los procesos productivos o según la aplicación final de los productores.

La Clasificación Nacional de Actividades Económicas se corresponde con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas en la versión revisada por las Naciones Unidas en 1968 (CIIU-68) y con la Nomenclatura General de Actividades Económicas en las Comunidades Europeas (NACE-70). El esquema y cuadro siguientes ilustran estas clasificaciones.

ESQUEMA 4
Organigrama según la CNAE



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la Generalitat de Catalunya-Departamento de Industria y Energía, 1990.

CUADRO 7
Los diferentes subsectores del sector de transformados de plásticos

	TRANSFORMACION DE MATERIAS PLASTICAS		
SEMIELABORADOS CNAE 4821	películas, láminas y planchas	tubos y sus accesorios	barras, perfiles, monofilamentos
ARTICULOS DE CONSUMO CNAE 4822-1,2,31,5	mobiliario, decoración, menaje	calzado	juguetes, papelería
PIEZAS TECNICAS CNAE 4822.33,34	automoción, electrónica, electricidad	piezas industriales	medicina, óptica
ENVASES Y EMBALAJES CNAE 4822.4	material de acond.	envases, embalajes	manutención
CONSTRUCCION CNAE 4822.32	cerramientos suelos	perfiles, plafones	sanitarios, aislamiento

FUENTE: Generalitat de Catalunya -Departamento de Industria y Energía, 1990.

4. *Los inputs: principales materiales utilizados por la industria transformadora de las materias plásticas*

La diversidad de materiales utilizados por este sector en la producción de artículos manufacturados es variadísima pero en lo referente a la producción de envases y embalajes distinguimos sólo dos grandes tipos: los termoplásticos de gran consumo y los termoplásticos técnicos.

1) Los termoplásticos de gran consumo (polietilenos de alta y de baja densidad, poliestireno, polipropileno, cloruro de polivinilo) se empiezan a comercializar en Europa a finales de la década de los cuarenta. Hoy se produce con ellos una gran cantidad de artículos que se utilizan en todos los mercados consumidores. Su consumo representa el 75 % del consumo total de primeras materias plásticas.

   Principales termoplásticos consumidos por el mercado del envase y el embalaje:

   HDPE: High Density Polyethylene: Polietileno Alta Densidad: PEAD.
   LDPE: Low Density Polyethylene: Polietileno Baja Densidad: PEBD.
   PP: Polypropyelene: Polipropileno: PP.
   PS: Polystyrene: Poliestireno: PS.
   PVC: Polyvinyl Chloride: Cloruro de Polivinilo: PVC.

2) Los termoplásticos técnicos son los materiales plásticos hechos a medida, es decir, producidos para aplicaciones determinadas. Dadas sus características, su consumo es bajo, el 5 % del total, pero sus incrementos anuales son los más altos del sector de las materias plásticas. Por lo que respecta al mercado del envase y el embalaje, éste sólo consume de entre los termoplásticos técnicos el polietilentereftalato (PET). Desde el inicio de la década de los setenta se empieza a utilizar el polietiletereftalato (PET) en el mercado del envase y embalaje (sobre todo bebidas con gas) y está consiguiendo cotas de consumo muy elevadas.

5. *Los outputs: los mercados de los productos transformados en materia plástica*

Por lo que respecta a los manufacturados con materias plásticas, la gama de productos es muy extensa.

Hay que tener en cuanta que hay industrias que, aunque son transformadoras de materias plásticas, no están clasificadas en el grupo de la actividad económica 48 (CNAE 482), correspondiente a la transformación de plásticos, sino en la actividad económica del producto final que produce (un fabricante de muebles que sustituye la madera por el plástico puede aparecer estadísticamente en el grupo 46 o un fabricante de automóviles que fabrica las piezas de plástico en el 36). En el primer caso se tratará de una empresa transformadora de plástico no contabilizada en el grupo que le corresponde y en el segundo de una empresa integrada contabilizada según el producto final (automóvil).

Al margen de estas dificultades de orden estadístico, cabe destacar la integración de la actividad propia del sector dentro de los sectores consumidores. Las razones de esta integración van desde el ahorro en el transporte hasta las exigencias de calidad. Esto es particularmente relevante en el subsector de los envases (se producen importantes abaratamientos en los sectores agroalimentario, de limpieza, etc.).

El cuadro 8, pese a estar incompleto (los valores marginales no suman 100), nos indica la importancia relativa del subsector Envases y embalajes según los países; el cuadro 9 lo hace para España y Cataluña.

CUADRO 8
Porcentajes de utilización por mercados de los productos transformados de materias plásticas en Cataluña, España y otras naciones europeas (1990)

País	Envases	Construc.	Autom.	Elect.	Agric.	Muebles	Menaje
Cataluña . .	37,9	11,4	8,8	7,1	5,0	10,1	1,6
España . . .	41,5	13,8	6,9	7,4	6,8	7,0	1,9
Alemania . .	16,1	7,5	17,4	6,1	0,5	2,0	4,3
Bélgica . . .	31,4	23,4	6,3	1,5	0,6	4,8	4,1
Francia . . .	28,0	1,6	–	5,5	5,0	–	–
G. Bretaña .	32,8	25,3	9,8	10,0	2,8	5,0	3,0
Italia	40,9	13,6	6,8	5,5	6,0	5,0	4,0

FUENTE: International Plastics Association (IPAD). Centro Español de Plásticos (CEP) - Datos Cataluña y España.

CUADRO 9
Transformados en plástico según mercados consumidores en España y Cataluña (1990)

Mercados	Cataluña		España		Cataluña/ España %
	MPTA	%	MPTA	%	
Agricultura	14.800	3,8	48.700	5,3	30,4
Aplic. médicas	3.060	0,8	11.600	1,3	26,3
Art. papelería	3.810	0,9	8.400	0,9	45,4
Automoción	39.200	9,9	94.560	10,3	41,5
Calzado	2.000	0,6	10.900	1,2	18,3
Construcción	40.700	10,4	122.117	13,3	33,3
Envase y embalaje . . .	113.600	29,0	300.900	32,7	37,6
Elec. y electrón.	39.500	10,1	72.950	7,9	54,2
Juguetes y ocio	12.600	3,2	35.400	3,8	35,6
Menaje	8.030	2,0	22.100	2,4	36,3
Mobiliario	40.700	10,4	69.340	7,5	58,7
Pieza industrial	16.900	4,3	27.600	3,0	61,2
Pinturas y adhesivos . .	30.600	7,8	81.240	8,8	37,7
Sin clasificar	26.800	6,8	14.610	1,6	–
TOTAL	392.300	100,0	920.417	100,0	42,6

FUENTE: Elaboración propia, datos Generalitat de Catalunya - Departamento de Industria y Energía, 1990.

Si distinguimos entre diferentes materiales y nos referimos únicamente a Cataluña, obtenemos el cuadro que aparece en la página siguiente.

CUADRO 10

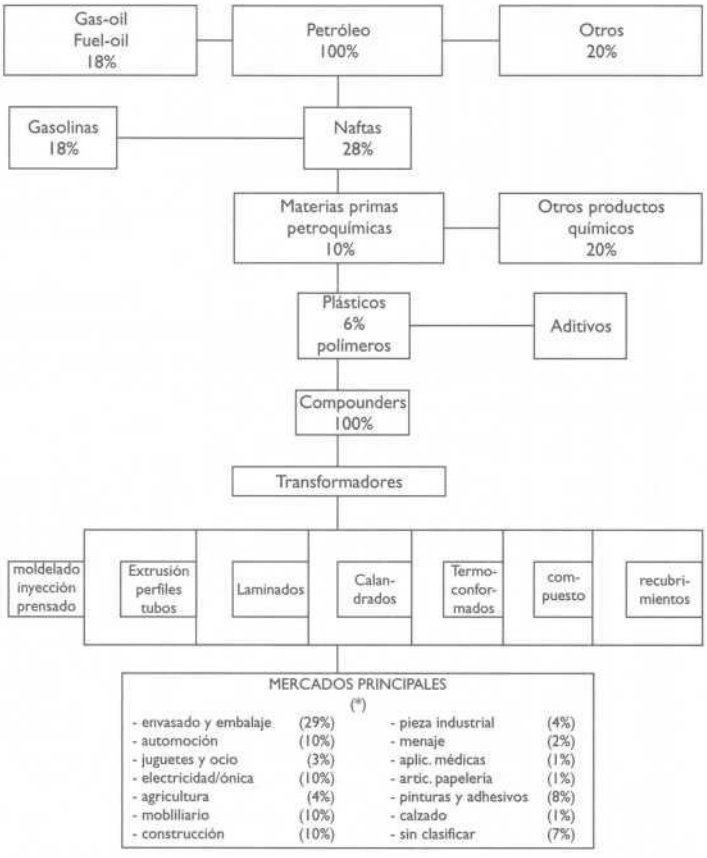
Porcentajes de utilización por mercados según materiales transformados (susceptibles de ser utilizados para fabricar envases y embalajes) (1990)

Material/Mercado	PET		PEBD		PEAD		PP		PS		PVC	
	MPTA	%	MPTA	%	MPTA	%	MPTA	%	MPTA	%	MPTA	%
Agricultura	–	–	6.500	11	2.100	4	500	1	–	–	5.000	9
Electrónica	500	7	4.600	8	1.600	3	1.900	4	8.900	32	11.700	21
Automoción	–	–	–	–	2.300	4	7.800	18	–	–	3.500	6
Construcción	–	–	2.300	4	3.260	6	600	1	2.500	9	9.000	16
Mobiliario	–	–	–	–	–	–	8.600	19	–	–	4.300	7
Menaje	–	–	1.240	2	2.800	5	2.700	6	700	3	–	–
Envases y Embalajes	*5.400*	*72*	*40.600*	*69*	*41.400*	*73*	*19.400*	*43*	*1.200*	*40*	*14.500*	*26*
Juguetes (*)	–	–	2.700	5	1.400	3	1.300	3	3.300	11	3.500	6
Calzado	–	–	–	–	–	–	–	–	180	1	1.900	3
Pinturas adhesivos	1.100	14	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Medicina	–	–	–	–	750	1	–	–	220	1	2.900	5
Sin especificar	500	7	900	1	740	1	2.000	5	700	3	200	1
TOTAL (*)	7.500	100	58.840	100	56.350	100	44.800	100	27.700	100	56.500	100

(*) Incluye artículos papelería.

FUENTE: Elaboración propia, datos Generalitat de Catalunya - Departamento de Industria y Energía, 1993.

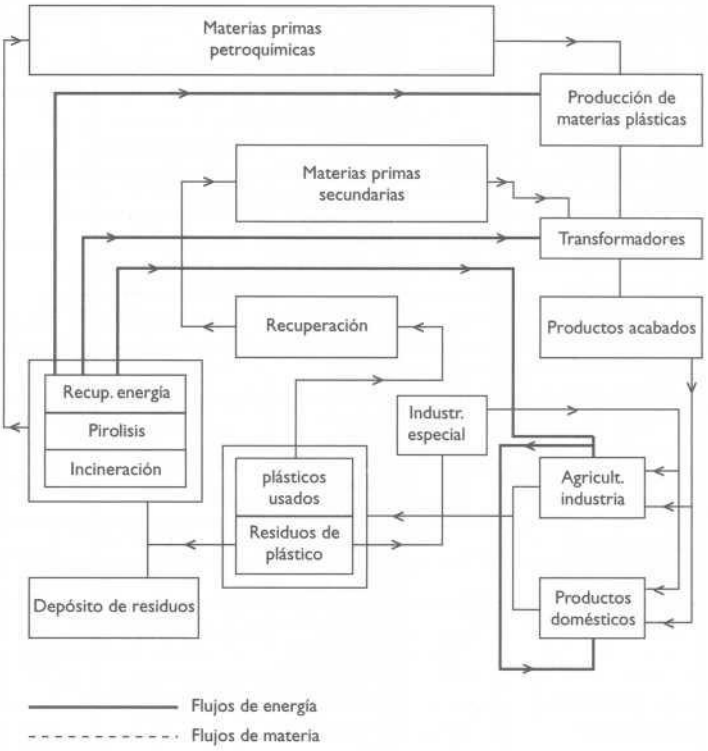
ESQUEMA 8
Recapitulación: del petróleo a los mercados consumidores



(*) Datos para Cataluña, 1990.
FUENTE: Elaboración propia, datos Generalitat de Catalunya - Departamento de Industria y Energía, 1990.

6. *El reciclaje de las materias plásticas*

ESQUEMA 9
De la producción a la utilización



FUENTE: Elaboración propia (adaptación).

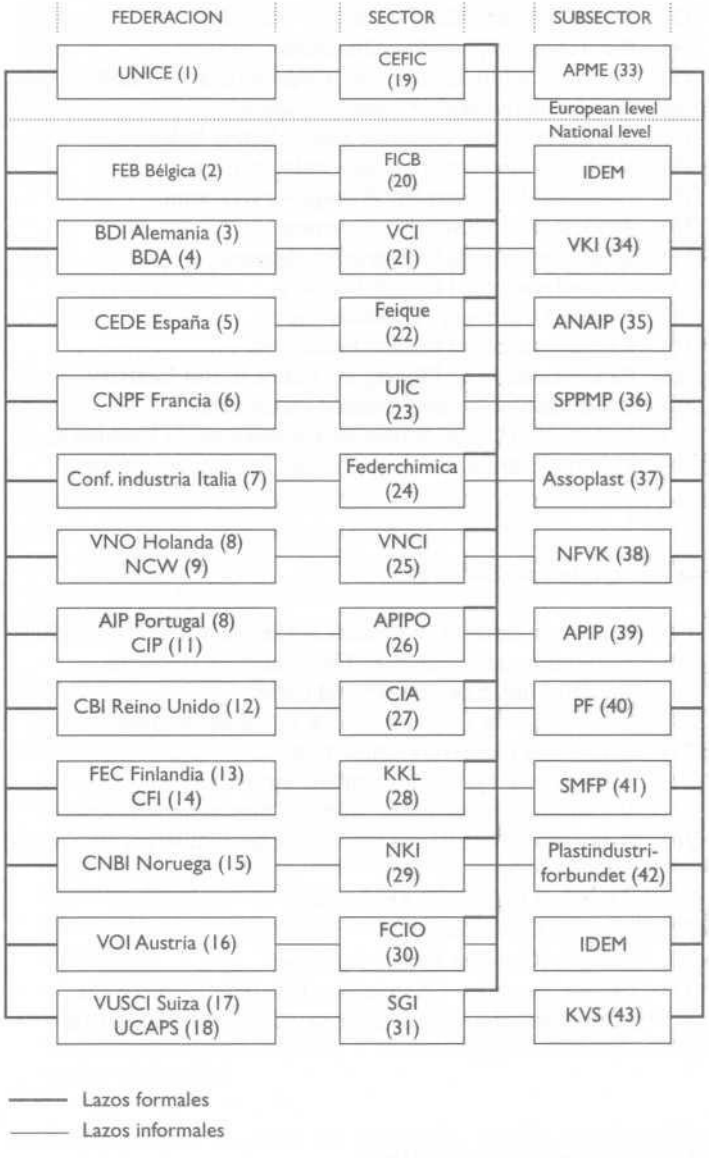
7. Los aspectos asociativos del sector de la transformación de materias plásticas

CUADRO 11
Miembros de la asociación cúpula Europea, APME.

País	Eur. Ranking 1991	Empresas	Prod. 1990/1991
Austria		EVC	
		Exxon Chemical Intern.	
		Kaneka Belgium	
		LVM	
		Monsanto Europe	
		Petrofina	
	14	Solvay	–0,2
Bélgica		Amaco Chemicals Europe	
		Ciba-Geigy	
		Dow Europe	
		Du Pont de Nemours Intern.	
		Eastman Chemical Intern.	
		Ems-Chemie	
		Grace Europe	
Suiza		Bakelite	
	2	BASF	
	3	Bayer	1,8
	1	Hoechst	5,2
	16	Hüls	1,5
	26	Schering	7,0
		Wacker-Chemie	
Alemania		Repsol Química	
España		Repsol Química	
Francia		APPRYL	
	10	Elf-Atochem	–4,6
	5	Rhône-Pulenc	3,1
		Rhom and Haas	
Reino Unido	20	BP Chemicals	–3,2
	4	ICI	–3,0
		Shell Intern. Chemical	
Italia		Alusuisse	
	8	ECP Enichem Polimeri	–9,6
		Himont Italia	
		SIR Industriale	
Noruega		Norsk Hydro	
		Statoil Petrokjemi	
Países Bajos	9	AZKO	–2,0
		DSM	
		General Electric Plastics	
		Rovin	
Portugal		CIRES	
Finlandia		Neste	

FUENTE: Elaboración propia, datos del APME Annual Report y *Le Nouvel Economiste*, Paris, oct. 1992.

ESQUEMA 10
Red asociativa de APME (lazos formales e informales entre las asociaciones empresariales del sector)



FUENTE: Elaboración propia, datos de «European Index of Key Plastics Recycling Schemes» (PWMI/92) y *Directory of European Community Trade and Professional Associations*, OPDCE, Ed. Delta, Brussels, 1990.

Federaciones:

(1) Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe.
(2) Fédération des Entreprises de Belgique.
(3) Bundesverband der Deutschen Industrie.
(4) Bundesvereinigung der Deutschen.
(5) Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
(6) Conseil national du Patronat Français.
(7) Confederazione Generale dell'Industria Italiana.
(8) Verbond van Nederlandse Ondervemingen.
(9) Nederlands Christelijk Werkgeversverbond.
(10) Associaçao Industrial Portuguesa.
(11) Confederaçao da Industria Portuguesa.
(12) Confederation of British Industry.
(13) Finnish Employers' Confederation.
(14) Confederation of Finnish Industries.
(15) Confederation of Norvegian Business and Industry.
(16) Vereinigung Osterreichischer Industrialler.
(17) Vorort de l'Union Suisse du comerce et de l'Industrie.
(18) Union Centrale des Associations Patronales Suisses.

Asociaciones sectoriales:

(19) European Council of Chemical Manufacturers'Federations.
(20) Fédération des Industries Chimiques de Belgique.
(21) Verband der Chemischen Industrie.
(22) Federación de Empresarios de la Industria Química.
(23) Union des Industries Chimiques.
(24) Federazione Nazionale dell'Industria Chimica.
(25) Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie.
(26) Associaçao Portuguesa das Empresas Industriais de Productos Quimicos.
(27) Chemical Industries Association.
(28) Kemian Keskusliitto.
(30) Norges Kjemiske Industriagruppe.
(31) Fachverband der Chemischen Industrie Osterreichs.
(32) Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie.

Asociaciones subsectoriales:

(33) Association of Plastics Manufacturers in Europe.
(34) Verband Kunststofferzeugende Industrie e V.

(35) Asociación Española de Industriales de Plásticos.
(36) Syndicat Professionnel des Producteurs de Matières Plastiques.
(37) Assoplast/Federchimica.
(38) Nederlandse Federatie voor Kunststoffen.
(39) Associaçao Portuguesa Industria Plasticos.
(40) British Plastics Federation.
(41) Suomen Muoviteollisuusliitto Finska Plastindustriforbundet.
(42) Plastindustriforbundet.
(43) Kunstsoff-Verband Schweiz.

III. Sobre la producción de envases y embalajes (E + E)

La industria de los envases y los embalajes como sector económico ocupa el tercer lugar en la economía norteamericana, el quinto en la europea y el octavo en la española.

La facturación de este sector fue, en España en 1993, de alrededor de medio billón de pesetas y ocupa a unas 50.000 personas. Si a esto se añade el sector de la maquinaria y de los servicios que dependen de este sector, su volumen de negocio se aproxima al billón de pesetas.

Por lo que respecta al número de subsectores, las organizaciones empresariales (aquí no seguimos la clasificación del CNAE) enumeran las siguientes:

– los productores y transformadores de materias primas para producir E + E: materiales plásticos (CNAE 251, 482), cartón ondulado (CNAE 472, 473), industrias metalográficas para la fabricación de latas (CNAE 220, 310), el vidrio (CNAE 246) y la fabricación de envases complejos (que contienen más de un material).

– las empresas dedicadas a la maquinaria (CNAE 320): envasado vertical, horizontal, térmico y la industria del marcaje, codificación y etiquetaje.

– finalmente los servicios de ingeniería, diseño, *merchandising* y *packaging*.

Por lo que respecta al reparto de la producción E + E según el material, vemos el cuadro siguiente:

CUADRO 12
Producción de E + E en España (1993) según materiales

	Prod. Mpta.	%
Materias plásticas	154.000	30,5
Cartón ondulado + Papel	170.000	33,7
Metales	77.000	15,3
Envases complejos (>1 material)	40.000	8,0
Vidrio	63.000	12,5
TOTAL	504.000	100,0

FUENTE: Elaboración propia, datos Revista Packaging Hoy. núm. 1. Madrid, enero 1993. (a relacionar con el sector de la distribución).

ESQUEMA 11
Percepción de los consumidores sobre los envases y los embalajes

FUENTE: Diario *Les Echos*, París, 12/10/1992).

CUADRO 13
Orden de preferencia en los materiales de embalaje según países europeos

	Plástico	Metal	Vidrio	Papel	Cartón
España	3	4	2	5	1
Alemania	4	3	2	1	3
Francia	1	4	5	3	2
Italia	1	2	3	5	4
Holanda	4	5	3	2	1
Reino Unido	1	5	4	3	2

FUENTE: Elaboración propia. Datos de una encuesta del «Salón del emballage'92», recogidas del diario *Les Echos*, París, 12/10/92.

Pese a la heterogeneidad de gustos podemos establecer una primera tipología de los consumidores europeos:

1. Países multimateriales (Francia e Italia): admiten diferentes tipos de materiales independientemente de las características ecológicas.

2. Países sensibilizados en materia ecológica (Alemania, Holanda): privilegian los materiales reciclables y biodegradables.

3. Países poco sensibilizados (España y UK): rechazan algunos materiales *ecológicos* (vidrio y metal UK), papel y cartón (España).

SEGUNDA PARTE. *GLOSARIO*

Las siguientes definiciones constituyen un glosario de términos técnicos procedentes de ámbitos diversos (Derecho, Biología, Ingeniería, Economía) y relacionados con la temática de los residuos (referencia específica a los residuos de envases). El criterio que hemos seguido para definir estos términos ha sido recurrir a los textos legales (se indica entre paréntesis al lado de cada enunciado).

FUENTES

LL/93/6/PC = Ley reguladora de los residuos en el marco de ordenación del territorio, protección del medio ambiente y preservación de la naturaleza. Aprobada por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 30 de junio de 1993.

D/94/62/CE = Directriz del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases. Aprobada el 20 de diciembre de 1994.

D/75/442/CE = Directriz del Consejo Europeo relativa a los residuos. Aprobada el 15 de julio de 1975.

D/91/156/CE = Directriz del Consejo Europeo que modifica la directriz D/75/442/CE relativa a los residuos. Aprobada el 18 de marzo de 1991.

DEFINICIONES

VERTEDEROS DE RESIDUOS (LL/93/6/PC): instalación de disposición del rechazo de los residuos que se utiliza para el depósito controlado de éstos en la superficie o bajo tierra.

ACUERDO VOLUNTARIO (D/94/62/CE): acuerdo formal celebrado entre las autoridades públicas competentes y los sectores económicos correspondientes que ha de permanecer abierto en todos los lugares que deseen cumplir las condiciones del acuerdo siempre que asumen los objetivos de la directriz.

AGENTES ECONOMICOS (D/94/62/CE): los proveedores de materiales de envases, los fabricantes de envases, las empresas transformadoras y envasadoras, los usuarios, los importadores, los comerciantes y los distribuidores, las administraciones públicas y los organismos públicos.

COMERCIALIZACION (LL/93/6/PC): la operación de venta o transferencia de subproductos y materias o sustancias recuperadas para reincorporarlas al proceso productivo.

RESTOS (LL/93/6/PC): centro de recepción y almacenamiento selectivo de residuos municipales que no son objeto de recogida domiciliaria.

DISPOSICION DEL RECHAZO DE LOS RESIDUOS (Anexo I LL/93/6/PC -ref. D/91/156/CE): incluye las operaciones siguientes:

1. depósito en el suelo o en su interior (por ejemplo, descarga, etc.);
2. tratamiento en medio terrestre (por ejemplo, biodegradación de residuos líquidos o lotes en el suelo, etc.);
3. inyección en profundidad (por ejemplo, inyección de residuos bombeables en pozos, fallas geológicas naturales, etc.);
4. lagunaje (por ejemplo, vertido de residuos líquidos o lotes en pozos, estaños o lagunas, etc.);
5. descarga en lugares de vertido especialmente preparados (por ejemplo, vertido en alvéolo, estanques separados, recubiertos y aislados entre ellos y del medio natural, etc.);
6. vertido de residuos sólidos en el medio acuático, excepto en el mar;
7. vertido en el mar, incluso el enterrado en el subsuelo marino;
8. tratamiento biológico no especificado en ningún otro punto de este anexo que dé como resultado compuestos o mezclas que se eliminen mediante uno de los procedimientos enumerados en este anexo;
9. tratamiento físico-químico no especificado en ningún otro punto de este anexo que dé como resultado compuestos o mezclas que se eliminen mediante uno de los procedimientos enumerados en este anexo (por ejemplo, evaporación, secado, calcinación, etc.);

10. incineración en tierra;
11. incineración en el mar;
12. almacenado permanente (por ejemplo, colocación de contenedores en una mina, etc.);
13. agrupación previa en una de las operaciones de este anexo;
14. recondicionamiento previo a una de las operaciones de este anexo;
15. almacenamiento previo a una de las operaciones de este anexo, con exclusión del almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción (ver eliminación).

ELIMINACION (D/94/62/CE - ref. ANEXO IIA, D/75/442/CE): incluye operaciones de tratamiento en medio terrestre, biológico o físico-químico; depósito en el suelo o en su interior; inyección en profundidad, lagunaje; vertido en el medio acuático y en el mar; incineración en tierra y mar; almacenamiento permanente (en España ver RD/833/1988, anexo I, tabla 2A).

ALMACENAMIENTO (LL/93/6/PC): operación de depósito temporal de los residuos, previo a las operaciones de reciclaje, tratamiento o disposición de rechazo.

ENVASE (D/94/62/CE): todo producto fabricado con cualquier material de cualquier naturaleza utilizado para contener, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta productos acabados, y, desde el fabricante hasta el usuario o consumidor. También son envases todos los artículos de usar y tirar utilizados con esta misma finalidad.

ENVASE COLECTIVO O SECUNDARIO (D/94/62/CE): diseñado para constituir en el punto de venta una agrupación de unidades de venta, tanto si se vende como tal al consumidor como si no, y que puede separarse del producto sin afectar sus características.

ENVASE DE TRANSPORTE O TERCIARIO (D/94/62/CE): diseñado para facilitar la manipulación y el transporte de varias unidades de venta o varios envases colectivos con el objetivo de evitar su manipulación física y los daños inherentes al transporte. Se excluyen contenedores navales diversos, ferroviarios y aéreos.

ENVASE DE VENTA O PRIMARIO (D/94/62/CE): diseñado para constituir en el punto de venta una unidad de venta destinada al consumidor o usuario final.

GESTION DE RESIDUOS (LL/93/6/PC): la recogida, el transporte, el almacenamiento, la valorización, la disposición del rechazo y comercialización de los residuos, incluida la vigilancia de los lugares

de descarga después de su clausura o cierre. No se considera gestión de residuos la operación de reciclaje en el origen de los residuos que se reincorporan al proceso productivo que los ha generado.

GESTION DE RESIDUOS DE ENVASES (D/94/62/CE - ref. D/75/442/CE): recogida, almacenamiento, transporte, valorización y eliminación de residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones y de los lugares de descarga después de su clausura o cierre.

POSEEDOR (LL/93/6/PC): el productor de residuos o la persona física o jurídica que los tenga en posesión y no tenga la condición de gestor de residuos.

PREVENCION (D/94/62/CE): reducción de la cantidad y nocividad para el medio ambiente de materiales y de sustancias utilizadas en envases y residuos de envases, así como el uso de estos últimos en el proceso de producción, de comercialización, de distribución, de utilización y de eliminación, mediante el desarrollo de productos y de técnicas de contaminantes.

PRODUCTOR (LL/93/6/PC): cualquier persona, física o jurídica, cuya actividad produzca residuos como productor inicial y cualquier persona, física o jurídica que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de estos residuos.

RECHAZO (LL/93/6/PC): residuos o fracciones no valorizables.

RECICLAJE (D/94/62/CE): transformación de los residuos dentro de un proceso de producción, para su finalidad inicial u otra, incluso el reciclaje orgánico pero no la recuperación de energía.

RECICLAJE ORGANICO (D/94/62/CE): tratamiento aeróbico (compostaje) o anaeróbico (biometanización) mediante microorganismos y condiciones controladas, de las partes biodegradables de los residuos de envases, con producción de residuos sólidos estabilizados y de metano. Se excluye el enterrado de vertederos.

RECOGIDA (LL/93/6/PC): operación consistente en recoger, clasificar y/o agrupar residuos para transportarlos.

RECUPERACION DE ENERGIA (D/94/62/CE): el uso de residuos de envases combustibles para generar energía mediante la incineración directa con otros residuos o sin, pero con recuperación de calor.

RESIDUO (LL/93/6/PC): cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la intención u obligación de desprenderse.

RESIDUO DE ENVASE (D/94/62/CE): todo envase o material de envase que se ajuste a la definición de residuos (Anexo I, D/442/75/CE, modificada por D/91/156/CE: cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda o tenga intención de desprenderse su poseedor).

RESIDUOS MUNICIPALES (LL/93/6/PC): los residuos domésticos y también los residuos de comercios y de oficinas y servicios y de otros residuos que, por su naturaleza o composición, puedan asimilarse a los residuos domésticos.

REUTILIZACION (D/94/62/CE): toda operación en la cual el envase es rellenado o reutilizado con la misma finalidad para la cual fue diseñado, con o sin la ayuda de productos auxiliares presentes en el mercado. Estos envases serán residuos de envases cuando ya no se reutilicen.

SUBPRODUCTOS (LL/93/6/PC): los residuos que se pueden utilizar directamente como materias primas de otras producciones o como sustitutos de productos comerciales y que son recuperables sin necesidad de someterlos a operaciones de tratamiento.

TRATAMIENTO (LL/93/6/PC): la operación o conjunto de operaciones de cambio de características físicas, químicas o biológicas de un residuo con el objetivo de reducir o neutralizar las sustancias peligrosas que contiene, recuperando materias o sustancias valorizables, facilitando el uso como fuente de energía o favoreciendo la disposición del deshecho.

TRANSPORTE (LL/93/6/PC): la operación de traslado de los residuos desde el lugar de recogida hasta las plantas de reciclaje, tratamiento o disposición de deshecho.

VALORIZACION (anexo II, LL/93/6/PC - ref. D/91/156/CE): incluye las siguientes operaciones:

1. recuperación o regeneración de disolventes;
2. reciclaje o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes:
3. reciclaje o recuperación de metales o de compuestos metálicos.
4. reciclaje o recuperación de otros materiales inorgánicos;
5. regeneración de ácidos o de bases:

6. valorización de productos que sirven para aceptar contaminantes;
7. valorización de productos procedentes de catalizadores;
8. regeneración u otro nuevo uso de aceites;
9. utilización principal como combustible u otra forma de producir energía;
10. esparcido sobre el suelo en provecho de la agricultura o la ecología, incluidas las operaciones de formación de abono y otras transformaciones biológicas;
11. utilización de residuos obtenidos a partir de una de las operaciones enumeradas en 1 y siguientes, hasta 10;
12. intercambio de residuos para someterlos a cualquiera de las operaciones enumeradas en 1 y siguientes, hasta 11;
13. almacenamiento de materiales para someterlos a una de las operaciones mencionadas, con exclusión del almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Salvador (1985): «El Asociacionismo empresarial en la Transición Postfranquista», en *Papers. Revista de Sociología,* n.° 24. Barcelona.

Aguilar, Susana (1993): «Análisis comparado de las políticas medioambientales en España y Alemania. Reflexiones sobre el futuro de la protección del Medio Ambiente en la Comunidad Europea», en *Estudio Working Paper,* n.° 40, 1993, Madrid, Instituto Juan March.

Almond, G. A. (1958): «A comparative study of interest groups and the political process», en *American Political Science Review,* n.° 52.

Almond, G. A. (1983): «Corporatism, Pluralism and Professional Memory», en *World Politics,* vol. XXXV, n.° 2.

Altvater, E. (1994): *El precio del Bienestar,* València, Edicions Alfons el Magnànim.

Arizpe, L. (1991): «Changements de l'environnement planétaire», en *Revue Internationale des Sciences Sociales,* n.° 130, UNESCO/ERES.

Ashford, E. (1986): «Une approche historique de l'Etat Providence», *Revue Française d'Administration publique.*

Audève, Y.; Delteis, G. (1992): *Danger Chimie,* París, Fayard.

Aykaç, A.; Gordi, M. (1992): «The energing Corporatism: Business Executives as Social Managers», en *The Legitimate Corporation. Essential Readings in Business and Corporate Governance* (Sutton B. ed.), Cambridge, Basil Blackwell.

Bachrach, P.; Baratz, M. (1967): «Decisions and New Decisions: An Analytical Framework», en *American Political Science Review,* n.° 57, pp. 632-647.

Baglioni, M. (1990): «Organized and Political Process; The Case of Italy». Documento presentado en el VI Colloquium on Organized Interests in Democracy; Perspectives on West and East, Cortona, mayo 1990.

Baldasano, J. M. (1994): «La minimización de residuos: desde el proceso al producto», en *Residuos,* n.° 6.

Barceló, A. (1981): *Reproducción económica y modos de producción,* Barcelona, Serbal.

Barde, J. P. (1992): *Economie et Politique d'Environnement,* París, PUF.

Basso, J. A. (1983): *Les groupes de pression,* París, PUF.

Bauer, M.; Cohen, E. (1985): *Les grandes manoeuvres industrielles,* París, Editions Pierre Belfond, pp. 277-288.

Bauer, M.; Cohen, E. (1981): *Qui gouverne les groupes industriels?,* París, Editions Du Seuil.

Becker, G. S. (1985): «Public Policies, Pressures Groups, and Dead Weight Cost», en *Journal of Public Economics,* n.° 28.

Berger, S. (1981): *Organizing Interest in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics,* Cambridge University Press.

Bienayme, A. (1982): *Enterprise, marchés, Etat,* París, PUF.

Bilbo, J. (1992): «El Medio Ambiente y las organizaciones empresariales. Confebask y la experiencia vasca», en *ICE,* n.° 711, nov. 1992. pp. 151-165.

García, B. (1995): «La contaminación ambiental en España. El Estado de la cuestión», en *ASP-Research Paper,* n.° 8 (a) 1995.

Blau, P. M.; Scott, W. R. (1982): *Formal Organizations, A Comparative Approach,* Londres, Routledge.

Bodiguel, J. L.; Roubain, L. (1991): *Le Fonctionnaire Détrôné? L'Etat au Risque de la Modernisation,* París, Presses de FNSP.

Bodigues, J. L.; Quermonne, J. L. (1983): *La Haute Fonction Publique sous la Cinquième République,* París, PUF.

Boulding, K. E. (1976): «The Economics of the Coming Spaceship Earth», en *Environmental Quality in a Growing Economy* (Jarret, J. ed.), Baltimore, Hopkins.

Boulding, K. (1993): «Business in the Ecosystem of Power», en *The Legitimate Corporation. Essential Readings in Business and Corporate Governance* (Sutton B. ed.), Cambridge, Basil Blackwell.

Boulloche, A.; Cecchini, P; Chevalier, A., y otros (1979): *Relations entre l'Etat et Enterprises privées dans la CEE,* París, Institut de l'Enterprise. Mason.

Braybrooke, D.; Lindblom, C. (1970): *A Strategy for Decision,* Nueva York, Free Press.

Bregnsbo, H. (1994): «Organizing and Interacting in a Complex Political System. The Case of the Proposal for a Council Directive on Packaging and Packaging Waste». Ponencia presentada en sesión de trabajo: *The Logic of Group Membership in the New Europe of the ECPR.*

Brewer, G.; De Leon, P. (1983): *The Foundations of Policy Analysis,* Homewood, The Dorsey Press.

Brown, L. R. (1992): *L'Etat de la planète,* París, Economica.

Buchanan, J. M. (1984): «Rent seeking and profit seeking», traduit a AA.VV., *El análisis económico de lo político,* Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

Buchanan, J. M. (1977): «Why Does Government Grow?», en *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (Borcherding, T. W. ed.), Durham, Duke University Press.

Buchhloz, R. (1992): *Public Policy Issues For Management,* Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Butt-Philip, A. (1985): *A Pressure Group in the European Community,* Londres, University Association for Contemporary Studies.

Cairncross, F. (1992): «Recyclage en Europe: l'allemagne mène la danse», Harvard-L'Expansion, otoño 1992, pp. 59-93.

Callejón, M. (1898): «Sobre el Leviatan», en *Revista Econòmica de Catalunya,* Barcelona, Col.legi d'Economistes de Catalunya.

Casademunt, A. (1994): «Criterios de eficacia en la valorización de RSU», en *Residuos,* n.º 6.

Cawson, A. (1995): «Public Policies and Private Interests: The Role of Business Interests in Determining Europe's Future Tele-

vision System», en *European Casebook on Business Alliances* (Greenwood, J. ed.), Londres, Prentice Hall.

Cawson, A. (1985): «Varieties of Corporatism, the Importance of Meso-Level of Interests Intermediation», en *Organized Interests and the State: Studies of Meso-Corporatism* (Cawson, A. dir.), Londres, Sage.

Chabason, L.; Theys, J. (1991): «Le Plan National pour l'Environnement», en *Futuribles,* n.° 152, pp. 45-68.

Chiesi, A.; Martinelli, A. (1989): «The Representation of Business Interests as a Mechanism of Social Regulation», en *State, Market and Social Regulation. New Perspectives on Italy* (Lange, P.; Regini, M. eds.), CUP.

Chuliá, E. (1995): «La conciencia medioambiental de los españoles en los noventa», en *ASP Research Papers,* 12 (a).

Clamen, M.; Nonon, J. (1991): *L'Europe et ses couloirs. Lobbying et lobbyistes,* París, Dunod.

Coase, R. H. (1981): «El problema del coste social», en *Hacienda Pública,* n.° 68.

Cohen, E. (1992): «Dirigisme, politique industrielle et réthorique industrialiste», en *Revue Française de Science Politique,* vol. 42, n.° 2, pp. 197-218.

Cohen, E. (1992): *Le Colbertisme «High Tech»,* París, Hacchette.

Coleman, W.; Grant, W. (1988): «The organizational Cohesion and Political Access of Business: A Study of Comprehensive Associations», en *European Journal of Political Research,* vol. 16, pp. 467-487.

Conde, A.; Panizo, F. (1992): «La Industria y el Medio Ambiente», en *Papeles de Economía Española,* n.° 50.

Conseil Scientifique de l'Evaluation (1991): *L'évaluation de l'expertise à la responsabilité. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques,* París, Documentation Française.

Constanty, K. (1991): «Les lobbies de l'emballage se déchaînent», *L'expansion,* 18-30 avril, pp. 140-146.

Costas, A.; Serrano, J. M. (1995): «Problemas escogidos y olvidados de la política económica española», en *Diez ensayos sobre economía española,* Madrid, Pirámide/Col. Empresa y Gestión.

Cotta, A. (1984): *Le corporatisme,* París, PUF.

Crozier, M. (1986): «Entrevue. Michel Crozier et l'étude des organisations», en *Revue de la Société Québécoise* de Science Politique, n.° 12.

Crozier, M. (1987): *Etat Modeste, Etat Moderne,* París, Fayard.

Crozier, M. (1992): «Le jeu de l'Etat face aux autres acteurs», en *Où va l'Etat?,* R. Lenoir; J. Lesourne eds., París, Ed. Le Monde, pp. 44-61.

Crozier, M. (1995): «La posición del Estado ante los otros actores», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* n.° 2.

Crozier, M.; Friedberg, E. (1977): *L'acteur et le système,* París, Le Seuil.

Crozier, M., y otros (1994): *Où va l'Administration Française?,* París, Ed. d'Organisation.

Davis, M. D. (1986): *Introducción a la teoría de juegos,* Madrid, Alianza Universidad.

De Baeque, F.; Quermonne, J. L. eds. (1982): *Administration et politique sous la Cinquième République,* París, Presses de FNSP.

Debbasch, Ch.; Bourdon, J. (1985): *Les Associations,* París, PUF.

De Catri, F. (1992): «L'écologie en temps réel», en *La terre oturagée. Les experts sont formels!* (Theys, J./Kalaora, B. eds.), París, Editions Autremente.

Defalvard, K.; Frydman, R. (1992): *Formes et Sciences du marché,* París, Cahiers d'Economie Politique, L'Harmattan.

Dembinski, P. J.; Schönenberg, A. M. (1991): «La création des marchés artificiels», en *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat* (Morand Ch.-A. ed.), París, Publisud.

Dente, B. (1995): *Environmental policy in search of new instruments,* Dente, B. ed. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Dente, B.; Fareri, P. (1993): «Guidelines for Case Study Analysis», *Working Paper de l'Istituto per la Ricerca Sociale,* enero.

Dente, B.; Regonini, G. (1989): «Politics and Policies in Italy», en *State, Market and Social Regulation. New Perspectives on Italy* (Lange, P.; Regini, M., eds.), CUP.

Domènech, X. (1993): *Els residus entre el rebuig i la supervivència,* Barcelona, Barcanova.

Doñate, I. (1993): *La normativa ambiental comunitària. Condició i proposta de futur,* Barcelona, Beta Editorial.

Downs, A. (1987): «Up and Down with ecology. The Issue-Attention Cycle», en *The Politics of American Economic Policy Making* (Peretz, P. ed.), Londres, Sharpe.

Drancourt, M. (1991): «La protection de l'environnement. Un défit mondial pour les enterprises», en *Futuribles,* n.° 152, pp. 75-79.

Dror, Y. (1983): *Public Policy-Making Process Reexamined,* Londres, Transaction Books.

Dumez, J.; Jeunemaître, A. (1992): «L'Etat et le marché en Europe. Vers un Etat de droit économique?», en *Revue Française de Science Politique,* vol. 42, n.° 2, pp. 263-274.

Dumont, R. y otros (1994): *Le livre des Verts. Dictionnaire de l'écologie politique,* París, Editions du Félin.

Dunleavy, P.; O'Leary, B. (1987): *Theories of the State: The politics of liberal democracy,* Londres, Macmillan.

Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science,* Nueva York, Harvester Wheatsheaf.

Dupuy, F.; Thoenig, J. C. (1985): *L'Administration en miettes,* París, Fayard.

Duran, P. (1990): «Savant et la politique: une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques», en *L'Année sociologique,* n.° 40.

Easton, D. (1982): «Categorías para el análisis sistémico de la politica», en *Enfoques sobre teoría política* (Easton, D. ed.), Buenos Aires, Amorrortu.

Eckstein, H. (1979): «Case Study and Theory in Political Science», en (Greenstein and Polsby eds.), *Strategies of Inquiry,* Reading Mass, Addison Wesley.

Esambert, B. (1992): *L'Etat et les Enterprises,* en Lenoir, R. (Lesourne, J. eds.), pp. 242-258.

Fages, J.; Peiró, M.; Ruiz, R. (1991): *Els ajuts i la normativa de la Comunitat en matèria d'energia i medi ambient. Aplicació a Catalunya,* Documents de Treball, 21. Patronat Català Pro Europa.

Feick, J. (1990): «L'analyse comparative des politiques publiques: un chemin vers l'intégration des résultats?, en *L'Année Sociologique,* n.° 40.

Finer, S. E. (1966): *Anonymous Empire,* Londres, Pall Mall Press.

Fonteyne, J. (1994): «Som al començament d'una nova época; hi ha un munt d'hàbits que la indústria encara ha d'adquirir», en *Subproductes,* n.° 13, Barcelona, Consell de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya.

Frey, B. S. (1990): «Institutions Matter. The comparative Analysis of Institutions», en *European Economic Review,* n.° 34.

Frey, B. S. (1990): «The Economic Aproach to Institutions. Institutions Matter. The Comparative Analysis of Institutions», en *European Economic Review,* n.° 34.

García, M. (1991): «Opinión Pública y Medio Ambiente», en *Sistema,* n.° 104-104, pp. 175-189.

Gilly, J. P. (1991): *L'Europe industrielle horizon 93, 1. Les groupes et l'intégration européenne,* París, Les études de la Documentation Française.

Giner, S. (1993): «Les dimensions institutionnelles et politiques du changment global», en *Actes du 2ème. Symposiym scientifique international sur les dimensions humaines du changement global de l'environnement, HDP-Documents,* n.° 5, (Kosinski, L. A. ed.), París.

Goldthorpe, J. H. (1984): «El final de la convergencia: tendencias corporatistas y dualistas en las sociedades modernas occidentales», en *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo,* Madrid: Ministerio de Trabajo, 1991.

Gomà, R. (1992): *Govern Local i Canvi Urbà: Un model d'Ànalisi de Polítiques Públiques,* Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.

Grant, W.; Martinelli, A.; Paterson, W. (1989): «Large firms as political actors: a comparative analysis of the Chemical Industry in Britain, Italy and West Germany», en *West European Politics.*

Greenwood, J.; Grote J. R; Ronit, K. (1992): «Introduction: Organized Interests and the Transnational Dimension», en *Organized Interests and the European Community,* Londres, Sage.

Greenwood, J.; Ronit, K. (1995): «European Bioindustry», en *European Casebook on Business Alliances* (Greenwood, J. ed.), Londres, Prentice Hall.

Grémion, C. (1979): *Profession décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat,* París, Gauthier-Villars.

Gual, J.; Solà, J.; Fluvià, M. (1991): *La indústira catalana en els anys noranta,* Barcelona, Ariel Economia/CIDEM.

Guikiani, J. D. (1991): *Marchands d'influence. Les lobbies en France,* París, Seuil.

Habermas, J. (1993): «Crisis Tendencies and Legitimation in Liberal Capitalism», en *The Legitimate Corporation. Essential Readings in Business and Corporate Governance* (Sutton B. ed.), Cambridge, Basil Blackwell.

Hardin, G. (1968): «The Tragedy of the Commons», en *Science,* vol. 162, pp. 1243-1248.

Hassenteufel, P. (1990): «Où en est le paradigme corporatiste?», en *Politix,* París, FNSC.

Hayward, J. (1982): «Mobilising Private Interest in the Service of Public Ambitions: The Salient Element in the Dual French Policy style», en *Policy Styles in Western Europe* (Richardson, J. ed.), Londres, Allen & Unwin.

Heclo, J. (1978): «Issue Networks and the Executive Establishment», en *The American Political System* (King A. ed.), Washington, American Enterprise Institute.

Henderson, J. M.; Quandt, R. E. (1981): *Teoría microeconómica,* Barcelona, Ariel.

Hildebrand, Ph. M. (1993): «The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime?», en *A Green Dimension for the European Community. Political Issues and Processes* (Judge, D. ed.), Londres, Frank Cass.

Husson, J. P.; Pérez, Y. A. (1993): *L'après 1993. Nouvelle donée sur l'échiquier industriel européen,* París, L'Harmattan.

Isla, M. (1990): «El medi ambient i el mercat únic; nous reptes industrials», en *Revista Econòmica de Catalunya,* Barcelona, Col.legi d'Economistes de Catalunya.

Jobert, B.; Muller, P. (1987): *L'Etat en Action. Politiques Publiques et Corporatismes,* París, PUF.

Jones, C. (1979): *An Introduction to the Study of Public Policy,* Belmont, Duxbury Press.

Jordan, A. G. (1981): «Iron Triangles, Wolly Corporatism or Elastic Nets: Images of the Policy Process», en *Journal of Public Policy,* febrero 1981, pp. 95-123.

Jordana, J. (1993): «Organitzacions d'interessos i xarxes de Polítiques: cap a una resituació del paper de l'Estat», en *CSIC-IESA working paper,* n.° 93/5.

Jordana, J. (1995): «El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* n.° 3, pp. 77-89.

Judge, D. (1993): «A Green Dimension for the European Community?», en *A Green Dimension for the European Comunity. Political Issues and Processes,* Londres, Frank Cass.

Katz, R. S. (1986): «Party Government. A Rationalistic Conception», en *Visions and Realities of Party Government* (Castles, F. G.; Wildenman, R. eds.), Berlin, De Gruyter, pp. 31-71.

Kenis, P. (1992): *The Social Construction of an Industry. A World Chemical Fibres,* Wien: Campus/Westview.

Kenis, P.; Schneider, V. (1991): «Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analitical Toolbox», en *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Marin, B; Mayntz, R. eds.), Frankfurt, Campus.

Kerchove van, M. (1991): «La dimension symbolique du droit pénal et les limites de son instrumentalisation», en *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat* (Morand, Ch.-A. ed.), París, Publisud.

Kingdom, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policy,* Boston, Little Brown.

Kooiman, J. (1993): «Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity», *Modern Governance. New Government-Society Interactions,* Londres, Sage.

Koppen, I. (1992): «The Role of the European Court of Justice in the Development of the European Community Environment Policy», *EUI Working Paper,* EPU n.° 92/18.

Kormondy, E. J. (1973): *Conceptos de Ecología,* Madrid, Alianza Universidad.

Krueger, A. O. (1974): «The Political Economy of Rent-Seeking Society», en *American Economic Review,* n.° 64.

Lacoste, A. C.; Theys, J.; Hors, M. (1993): *Croissance et Environnement: Les conditions de la qualité de la vie,* Commissariat Géneral du Plan, París, La Documentation Française.

Lange, P.; Regini, M. (1989): «Introduction: Interests and Institutions-Forms of Social Regulation and Public Policy-Making», en *State, Market, and Social Regulation. New Perspectives on Italy,* Cambridge, CUP.

Lascoumes, P. (1991): «Les contrats de branche et d'entrepise en matière de protection de l'environnement en France. Un exemple de droit négocié», en *L'Etat* (Morand Ch.-A. ed.), París, Publisud.

Lecocq, V. (1991): «Le lobbying européen: information ou manipulation?», en *Revue du Marché Commun,* n.° 347. París.

Lehmbruch, G. (1985): «Concertation and the Structure of Corporatist Networks», en *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Goldthorpe, J. ed.), Oxford, Clarendon.

Lehmbruch, G. (1991): «The organisation of Society, Administrative Strategies and Policy Networks», en (Czada, R. I. Windoff-Héritier, A. eds.), *Political Choice,* Frankfurt, Campus.

Lehmbruch, G.; Schmitter, P. (1982): *Patterns of Corporatist Policy Making,* Londres, Sage.

Le Net, M. (1991): *Les lobbies et le pouvoir,* París, La Documentation Française.

Levine, M. E.; Florence, J. L. (1990): «Regulatory Capture. Public Interests, and the Public Agenda: Toward a Synthesis», en *Journal of Law, Economics and Organizations,* n.° 6.

Lewon, L. (1991): «Self-Interest and Public Interest in Western Politics», en *Comparative European Politics,* O.U.P.

Libaert, T. (1992): *La communication verte,* París, Editions Liasons.

Lijphart, A. (1971): «Comparative Politics and the Comparative Method», *American Political Science Review,* n.° 64.

Lindbech, A. (1985): «Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector», en *Journal of Public Economy,* n.° 34.

Lindblom, Ch. E. (1959): «The Science of Muddling Through», en *Public Administration Review,* n.° 19, pp. 79-83.

Lindblom, Ch. E. (1991): *El proceso de elaboración de las Políticas Públicas,* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Long, B. L. (1991): «Gérer l'environnement», en *l'Observateur de l'OCDE,* n.° 168.

Lowi, T. J. (1964): «American Business, Public Policy, Case Studies and Polical Theory», *World Politics,* n.° 16.

Lowi, T. J. (1990): «Groups and the State. The American Experience Updated». Documento presentado en el VI Colloquium on Organized Interests in Democracy: Perspectives on West and East, Cortona, mayo 1990.

Lowi, T. J. (1992): «The State in Political Science: How We become What We Study?», en *American Political Science Review,* vol. 86, n.° 1.

Luhmann, N. (1990): *Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría,* Barcelona, Paidós/I.C.E.-U.A.B.

Majone, G. (1990): *De-regulation or Re-regulation?,* Londres, Frances Pinter.

Majone, G. (1992): «Regulatory Federalism in the European Community», en *Environment and Planning: Goverment and Policy,* vol. 10, pp. 299-316.

Maloney, W.; Grant, J.; McLaughlin, A. M. (1994): «Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited», en *Journal of Public Policy,* n.° 14.

Man, P. (1991): *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives,* París, Armand Collin.

March, J. G. (1976): «The Technology of Foolishness», en *Organization Theory* (Pugh, D.S. ed.), Hardmondsworth, Penguin Books, 1985.

March, J. G. (1988): *Decisions and Organizations,* Oxford, Basil Blackwell.

March, J. G.; Olsen, J. P. (1984): «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», en *American Political Science Review,* n.° 79.

Marcus, A. A.; Kaufman, A. M. (1988): «The Continued Expansion of the Corporate Public Affairs Function», en *Business Horizons,* March-April 1988.

Marin, J. M. (1983): *Le CNPF,* París, PUF.

Martínez Alier, J. (1984): *L'ecologisme i l'economia,* Barcelona, Edicions 62.

Martínez Alier, J. (1992): «Valeur écologique et valeur économique», en *Ecologie Politique,* París, Ecopresse.

Marx, T. G. (1986): «Integrating Public Affairs and Strategic Planning», en *California Management Review,* vol. XXIX, n.º 1, pp. 141-147.

Marzal, A. (1983): *Análisis político de la empresa. Razón dominante y modelos de empresa,* Barcelona, Ariel Economía.

Mateu, J. F.; Cepas, R.; Pedernal, M. J. (1986): *Política Comunitaria Europea. La protección de los consumidores y el Medio Ambiente en la Comunidad Europea,* Madrid, Editorial Trivium.

Mateu, X. (1989): «El marc administratiu», en *10 anys d'ajuntaments democràtics,* Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya.

Mathieu, J. L. (1992): *La défense de l'environnement en France,* París, PUF.

Mazey, S.; Richardson, J. J. (1991): «La formación de políticas y los grupos de presión en la Comunidad Europea. El reto de Bruselas», en *Documentación Administrativa,* n.º 224.225 (oct 1990-marzo 1991).

Mény, Y. (1989): «The National and International Context of French Policy Communities», en *Political Studies,* sept. 1989.

Mény, Y. (1990): «Los grupos y el Estado en Francia: colaboración y oposición, arreglos y corrupción», en *Revista de Estudios Constitucionales,* n.º 7, pp. 137-150.

Mény, Y. (1991): «Les fonctionnaires et la Politique: le cas des Hauts fonctionnaires», en *Politique comparée,* París, Montchrétien, pp. 348-360.

Mény, Y. (1991): «Les groupes d'intérêt», en *Politique Comparée,* París, Montchrétien, pp. 108-140.

Mény, Y. (1992): *La corruption de la république,* París, Fayard.

Mény, Y.; Thoenig J. Ch. (1989): *Politiques Publiques,* París, PUF.

Mermet, L. (1992): *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La Nature comme jeu de société?,* París, L'Harmattan.

Messerlin, P. A. (1990): «Anti-Dumping Regulations or Pro-Cartel Law? The EC Chemical Cases», en *World Economy,* dic. 1990.

Meynaud, J. (1958): *Les groupes de pression en France,* París, Armand Collin.

Molins, J.; Morata, F. (1993): «Spain: Rapid Arrival of Latecomer», en *National Public and Private EC Lobbying,* Shendelen M.P.C.M. Van, ed. Aldershot, Darmouth.

Molins, J. (1994): «Los grupos de interés en España», *FAES,* n.° 7.

Molins, J. (1995): «The Cement Industry», en *European Casebook on Business Allinaces* (Greenwood, J. ed.), Londres, Prentice Hall.

Morand, Ch. A. (1991): «La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit», en *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat,* París, Publisud.

Morata, F. (1991): «Políticas Públicas y relaciones intergubernamentales», en *Documentación Administrativa,* n.° 224-225.

Morata, F. (1995): «Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca),* n.° 90, pp. 129-146.

Morin, E. (1990): *Introdution à la pensée complexe,* París, ESF.

Mueller D. C.; Murrell P. (1987): «Interests groups and the size of government», en *Public Choice,* n.° 48.

Mumford, L. (1982): *Técnica y Civilización,* Madrid, Alianza Universidad.

Nazli Chourcri, y otros (1992): *Global Environmental Accords: Implications for Technology, Industry and International Relations, Symposium Proceedings,* Massachusetts Institute of Technology.

Nioche, J. P.; Poinsard, R. (1984): *L'évaluation des Politiques Publiques,* París, Economica.

O'Connor, J. (1992): «Un capitalisme soutenable est-il possible», en *Ecologie Politique,* París, Ecopresse.

O'Connor, J. (1973): *The Fiscal Crisis of the State,* Nueva York, St. Martin's Press.

Offe, C. (1979): *Contradictions of the Welfare State* (Keane, J. ed.), Cambridge, MIT Press.

Offe, C. (1981): «La atribución de un status público a los grupos de intereses: observaciones sobre el caso de Alemania Occidental» (Berger, S.D. ed.), Madrid, Ministerio de Trabajo, 1989.

Offe, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales,* Madrid, Sistema.

Olson, M. (1965): *The logic of colective action,* Cambridge, Harvard University Press.

Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons,* Cambridge, CUP.

Ovejero, F. (1989): *Intereses de todos, acciones de cada uno. Crisis del socialismo, ecología y emancipación,* Madrid, Siglo Veintiuno.

Padioleau, J. G. (1989): *El Estado en concreto,* México, Fondo de Cultura Económica.

Paños, C. (1994): «Residuos de envases: costes de gestión. Comparación de pagos para la recogida de residuos de envases en Europa», en *Boletín Económico ICE,* n.° 2425, sept. 1994.

Pasquino, G. (1898): «Unregulated regulators: parties and party government», en *State, Market and Social Regulation. New Perspectives on Italy* (Lange, P.; Regini, M., eds.), CUP.

Peñalver, A.; Toldrà, LL. X. (1992): «La participació dels ciutadans en l'Administració del Medi Amvient de la Generalitat de Catalunya», en *Autonomies,* n.° 15, Barcelona.

Pérez Díaz, V. (1986): «Los empresarios y la clase política», en *Papeles de Economía,* n.° 22.

Pérez Yruela, M.; Giner, S. (1988): «Sobre el origen, naturaleza y modalidades del corporatismo», en *El corporatismo en España,* Barcelona, Ariel.

Petite, M. (1989): «Les lobbies européens», en *Pouvoirs,* París, PUF.

Pitkin, H. F. (1985): *El concepto de representación,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Pizzorno, A. (1978): «Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict», en *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968* (Crouch, Z.; Pizzorno, A., eds.), Londres, MacMillan.

Poirson, J. M. (1992): «La politique allemande de récupération des déchets d'emballages», en *Annales des Mines,* París, 7/8/1992.

Pressman, J.; Wildavsky, A. (1973): *Implemtation,* Berkeley, UCP.

Prevost-Testart, D. C. (1993): *Le lobbying ou l'échiquier des pouvoirs,* París, Editions Liasons.

Prieur, M. (1991): *Droit de l'Environnement,* París, Dalloz.

Pugh, D. A. (1973): «The Measurement of Organizations Structures: Does Context Determine Form?», en *Organization Theory* (Pugh, D.S., ed.), Hardmondsworth, Penguin Books, 1985.

Quermonne, J. L. (1991): *L'Apareil Administratif de l'Etat,* París, Seuil.

Quermonne, J. L. (1993): *Le système politique européen. Des Communautés économiques a l'Union politique,* París, Montchéstien.

Rangeon (1986): *L'idéologie de l'intérêt géneral,* Col. Polítique Comparée, París, Economica.

Regonini, G. (1990): «El Estudio de las Políticas Públicas», en *Documentación Administrativa,* n.º 224-225, pp. 59-88.

Rémond-Gouilloud, M. (1989): *Du droit de détruire. Essai sur le Droit de l'Environnement.* París, PUF.

Rijnen, J. (1986): «La industria química española», en *Papeles de Economía,* n.º 22.

Roche, J. M. (1990): «Perspectivas de la Política Comunitaria de Medio Ambiente», en *Economía Industrial,* n.º 271.

Rousseau, D. (1992): *Environnement: l'enterprise s'engage,* París, Ed. d'Organisation.

Saint-Etienne, C. (1992): «De l'Etat bureaucratique à l'Etat incitateur et coordinateur», en *Où va l'Etat?,* R. Lenoir; J. Lesourne eds., París, Ed. Le Monde, pp. 44-61.

Sainteny, G. (1991): *Les Verts,* París, PUF.

Salamon, L. (1981): «Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Action», en *Public Policy,* vol. 29, n.º 3.

Sanz, L. (1994): «El corporatismo en las sociedades industriales avanzadas: veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas», en *CSIC-IESA, Documento de trabajo,* n.º 94-7, Madrid.

Schmitter, Ph. (1974): «Still the Century of Corporatism?», en *Trends toward Corporatist intermediation,* Beverly Hills. Londres, Sage.

Schmitter, Ph. (1981): «The Organization of Business Interest: A Research Design to Study the Associative Action of Business in Advanved Industrial Societies of Western Europe», Berlin, International Institute of Management.

Schmitter, Ph. (1991): «The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination», en *Estudios/Working Papers,* n.° 26. Madrid, Instituto J. March de estudios e Investigaciones.

Schmitter, Ph.; Lanzalaco, L. (1987): «Regiones y organización de intereses», en *Corporatismo y diferenciación regional* (Solé, C. comp.), Madrid, Ministerio de Trabajo.

Schmitter, Ph.; Streeck, W. (1985): «Comunità, Mercato, Stato e Associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordini sociale», en *Stato e Mercato,* n.° 15.

Schmitter, Ph.; Streeck, W. (1985): *Private Interest Government. Beyond Market and State,* Londres, Sage.

Shonfield, A. (1967): *Le Capitalisme d'aujord'hui. L'Etat et l'entreprise,* París, Gallimard.

Sidenius, N. Ch. (1994): «The Logic of Business Political Organization in Western Europe», ponencia presentada en la sesión de trabajo: *The Logic of Group Membership in the New Europe of the ECPR.*

Sidjanski, D. (1989): «Les groupes d'intérêt de l'Europe du sud et leur insertion dans la CE», en *Revue du Marché Commun,* n.° 325, París.

Sidjanski, D. (1992): *L'avenir Fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht,* París, PUF.

Smith, F. L. (1992): «A Free Market Environmental Program», en *Cato Journal,* vol. II, n.° 3.

Societé Française pour le Droit de l'Environnement (1992): *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé,* París, Economica.

Solé, C. (1985): «Neocorporatisme i Pluralisme en les societats democràtiques: un debat obert», en *Papers. Revista de Sociología,* n.° 24.

Solé, C. (1987): «El sistema asociativo empresarial en el sector textil español», en *Corporatismo y diferenciación regional,* Madrid, Ministerio de Trabajo.

Subirats, J. (1989): *Análisis de las políticas y eficacia de la Administración,* Madrid, MAP.

Subirats, J. (1994): «Policy Instruments, Public Deliberation and Evaluation Processes», en *Estudios Working Papers,* n.° 51, Instituto Juan March.

Subirats, J. (1995): «Policy Instruments, Public Deliberation and Evaluation Processes», en *Environmental Policy in Search of New Instruments* (Dente, B., ed.), Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Suleiman, E. N. (1976): *Les Hauts fonctionnaires et la Politique,* París, Seuil.

Tabara, J. D. (1993): «Mitjans de comunicació i Medi Ambient», en *Perspectiva Social,* n.° 32. Barcelona, ICESB.

Theys, J. (1992): *La terre outragée. Les experts sont formels!* (Theys, J./Kalaora, B. eds.), París, Editions Autrement.

Thoenig, J. C. (1987): *L'ère des technocrates,* París, L'Harmattan.

Tocqueville, A. (1968): *De la Démocratie en Amérique (1835-1840),* París, Gallimard.

Truman, D. (1951): *The Governmental Process,* Nueva York, Alfred A. Knopf.

Tullock, G. (1970): *Private Wants, Public Means: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government,* Nueva York, Basic Books.

Vázquez, P. (1990): «Grupos de interés en la Comunidad Económica Europea: apuntes sobre su regulación actual», en *ICE,* nov. 1990, pp. 89-101.

Vliet, M. van (1993): «Environmental Regulation of Business: Options and Constraints for Communicative Governance», *Modern Governance. New Government-Society Interactions,* Londres, Sage.

Vogel, D. (1983): «Co-operative Regulation: Environmental Protection in Great Britain», en *The Public Interest,* n.° 72.

Vogel, D. (1986): *Nationals Styles of Regulation: Environmental Regulation in Great Britain and the United States,* Nueva York, Cornell University Press.

Voignac, L. (1992): «L'innovation chimique au secours de l'environnement», en *Annales des Mines,* París, julio/agosto 1992.

Weber, M. (1964): *Theory of Social and Economic Organization,* Nueva York, Free Press.

Weber M. (1988): *L'ètica protestant i l'esprit del capitalisme,* Barcelona, Edicions 62.

Weidner, H. (1993): «Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes - with special reference to Germany», en *Mediationsverfahren im Umweltschutz,* n.° 3, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

White, P.; Navarro, M. (1995): «Gestión integrada de residuos sólidos», en *Ingeniería industrial,* enero 1995.

Wildavski, A. (1979): *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis,* Boston, Little Brown.

Wildavsky, A. (1985): «A Cultural Theory of Expenditure Growth and (Un) Balanced budgets», *Journal of Public Economics,* n.° 28.

Wilson, G. K. (1988): *Interest Groups in the United States,* Oxford, Clarendon Press.

Wirtz, A. (1994): «Ecología el reto de los noventa y la posición del Aluminio», en *Residuos,* n.° 5.

Wright, V.: «La machine administrative: vieux problèmes nouveaux dilemmes», en *L'evolution de la vie politique française.* Hall P.; Hayward, J.; Machin, H., eds., París, PUF, pp. 161-184.

Desde que inició sus actividades, la Fundación BBV ha sido la respuesta institucional del Grupo BBV a la voluntad y al compromiso de complementar una sólida estrategia económica y financiera de su gestión con un firme programa de sensibilidad social y de creación cultural, orientados a la mejora del entorno en el que desarrolla su actividad.

La Fundación BBV pretende contribuir a solucionar los problemas que más afectan a la sociedad española, a través de los estudios multidisciplinares, la reflexión y el debate. Pretende, incluso, ir más allá estudiando los problemas desde el contexto europeo y desde la perspectiva internacional.

En los pasados diez años, la Fundación ha desarrollado rigurosos estudios, algunos de los cuales han durado más de 2 ó 3 años. Aspectos tales como la ética financiera, la movilidad urbana, la salud, el Estado del bienestar, y el futuro del trabajo han sido puntos de estudio para la Fundación.

La Fundación ha hecho una notable contribución al campo del conocimiento económico y de la realidad social, con investigaciones sobre magnitudes como el *stock* de capital, inversión, renta, producción, etc. de España y sus provincias y comunidades, con datos que cubren ya los últimos cuarenta años de la economía española.

Es importante destacar otro conjunto de estudios llevados a cabo por la Fundación BBV, tales como «Identidad cultural y nacional y el nuevo orden mundial», «¿Cuánto es bastante? Alternativas a la sociedad competitiva», «Salud, comunicación y sociedad», entre otros.

En resumen, hasta 1997, la Fundación BBV ha organizado 170 encuentros, casi 500 investigaciones, 270 seminarios y más de 400 conferencias. Su Programa Cátedra ha posibilitado la estancia y trabajo en centros españoles de científicos extranjeros de más de 30 universidades, y de científicos españoles en la Universidad de Cambridge. El catálogo de publicaciones supera el centenar y medio de títulos. Y se sitúa ya en 3.300 la red de colaboradores de la Fundación BBV.

La Fundación BBV mantiene el compromiso de dar a conocer a la sociedad los resultados alcanzados en el marco de sus proyectos y actividades. Documenta, centro editorial de la Fundación, tiene como misión la edición de las publicaciones derivadas de las actuaciones de la Fundación BBV.

FUNDACION BBV

En un mundo cada vez más preocupado por el deterioro del entorno y las agresiones que sufre el medio ambiente, los problemas a los que se enfrenta la conservación de la naturaleza tienen, para la Fundación BBV, un carácter prioritario. Y, entre las cuestiones a las que las sociedades industriales necesitan dar una solución urgente, ocupa un lugar de excepción la acumulación de desechos y basuras.

La gestión para eliminar o reciclar esos residuos en las grandes urbes plantea problemas técnicos y económicos, a la par que políticos, por cuanto la responsabilidad de la gestión se imputa a la Administración, se encarga a los empresarios y la pagan los consumidores. Los autores de esta investigación analizan estas cuestiones, presentando los modelos europeos alternativos y la tendencia hacia la corresponsabilidad que deriva de la intermediación de intereses entre los productores y la Administración.

ISBN 84-88562-99-3