

I CONFERENCIA NACIONAL SOBRE PREVENCIÓN DE RESIDUOS

Texto: **Teresa Barrés Benlloch**



La no generación de residuos, y, alternativamente, la minimización de los mismos, constituyen de forma creciente un sentido y deber de civilización que concierne a muy diversos agentes y se incardina en obligaciones y compromisos internacionales basados en fundamentos ambientales.

Se plantea en este ámbito un problema de implantación o mejora de infraestructuras, tecnologías, inversiones e instrumentos financieros, económicos, fiscales, normativos y otros, no adecuadamente resuelto, al tiempo que no existe una solución única como opción mejor disponible, al estado de conocimientos y posibilidades de aplicación de las mejores alternativas para la minimización de los diferentes tipos de residuos, cuantitativa y cualitativamente hablando.

El Palacio de Congresos de Madrid ha acogido durante los días 5 y 6 de abril de 2006 la celebración de la I Conferencia Nacional sobre Prevención de Residuos (en lo sucesivo, I CNPR), organizada por el Ministerio de Medio Ambiente. Además de los aspectos organizativos que se dirigían a procurar unos contenidos que a continuación se exponen, cabe destacar que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental ha querido organizar unas jornadas que previnieran la generación de residuos. Así, se han evitado las botellas de plástico en los servicios de cafetería; se ha evitado la distribución de documentación en soporte papel, refiriéndose constantemente al sitio web del Ministerio donde se iba acumulando toda la información; así como todo el material impreso se ha elaborado cumpliendo las más elementales normas ecológicas.

En este foro de encuentro más de 600 participantes han analizado y extraído conclusiones sobre las políticas de prevención en materia de residuos y los beneficios ambientales derivados de una buena gestión de aquellos residuos que hoy por hoy resultan inevitables, tema hasta ahora no suficientemente debatido desde una aproximación holística e interdisciplinaria y con una adecuada coordinación entre agentes, aspectos muy necesarios cuando de prevención y minimización de residuos se trata.

La I CNPR es el resultado de la iniciativa política de este Ministerio para la puesta en común coordinada de conocimientos y experiencias, así como la integración de soluciones de prevención y minimización de residuos de manera ambientalmente aceptable. Todo ello con el objetivo estratégico últi-

La prevención y correcta gestión de los residuos no sólo implica costos, también genera beneficios no estrictamente ecológicos. Foto: Vicente González.

mo de romper el binomio perverso que une el desarrollo y el crecimiento con la mayor generación de desechos.

Los residuos constituyen un grave problema ambiental y están en el origen de otros como la contaminación de las aguas, del suelo y aire o los riesgos de salud pública. Existe la conciencia de que principios físicos como el primer principio de la termodinámica o la ley de acción de masas, y también los económicos, como la ley de beneficios marginales decrecientes, dificultan en cada instante el deseo de no producir residuos. Pero por otra parte existe una creciente percepción de que una economía que aprovecha mal los materiales se debilita. Asimismo se vislumbra que en un escenario de globalización, minimizar las fracciones de residuos que se producen y la toxicidad de los mismos, reaprovecharlos en diversas maneras, siquiera subsidiarias, no debería resultar una quimera inalcanzable.

Adicionalmente a lo anterior, parece constatar que la necesidad de tomar decisiones favorables a la no generación o minimización de residuos es mayor que nuestras posibilidades globales de conocimiento y potencialidad de llevar a la práctica los deseables objetivos de prevención y principio de jerarquía en la gestión de residuos. Precisamente por ello, acercar el conocimiento, la investigación, el desarrollo y la innovación a las diversas formas de acción racionales y ambientalmente aceptables, al estado de las mejores técnicas disponibles, necesariamente tiene que abordarse desde la participación, la interdisciplinariedad en las soluciones técnicas, económicas y políticas y la potenciación de la complicidad positiva entre todos los agentes implicados en la prevención y minimización de los residuos.

DESARROLLO DE LA CONFERENCIA

La Conferencia se ha desarrollado en sesiones plenarios y grupos de trabajo paralelos, de manera que se cubrieran, bajo un enfoque matricial, los principales aspectos fundamentales de prevención y minimización de importantes grupos de residuos. Esta orientación en el diseño de la Conferencia se ha planteado de manera que permita, a partir de las conclusiones emanadas de las sesiones, una síntesis con perspectiva y validez



Los programas de apoyo a la I+D+i que reduzcan la generación o mejoren los rendimientos en los tratamientos de residuos deben continuar y ser potenciados. Foto: Vicente González.



Desde el punto de vista técnico, en la I CNPR se ha observado la conveniencia de adecuar flujos y transferencias de tecnologías eficientes, nuevos diseños, materiales, productos e infraestructuras. Foto: Vicente González.

para identificar soluciones de futuro en el corto plazo, al deber ambiental de prevención y minimización de los diferentes residuos.

En su desarrollo, la I CNPR ha contado con la presencia de diversos agentes de amplia experiencia y cualificación, incluyendo a la práctica totalidad de la CCAA, la FEMP y el CAMA, como ponentes y/o como participantes en los coloquios celebrados, lo que ha permitido poner de relieve y corroborar la necesidad de acciones institucionales eficaces para corregir la tendencia al aumento en la generación de residuos, así como la conveniencia de mejorar la comunicación entre fabricantes, usuarios, consumidores finales, organizaciones y administraciones, para avanzar hacia la prevención y la minimización de los residuos, cuya composición, naturaleza y cuantificación deberían ser adecuadamente identificados.

En el transcurso de la I CNPR, tanto en grupos de trabajo como en sesiones plenarios se ha diagnosticado la necesidad de identificar y calcular con precisión, en el plano financiero y económico, balances, costes y beneficios, ahorros de insumos, así como rentabilidades resultantes de llevar a la práctica las mejores técnicas disponibles en materia de prevención y minimización de residuos. Desde un punto de vista técnico, se ha observado la conveniencia de adecuar flujos y transferencia de tecnologías eficientes, nuevos diseños, materiales, productos e infraestructuras.

A título de ejemplo, cabe indicar que desde un plano de instrumentos reglamentarios, normativos y de normalización, nacionales e internacionales, se ha diagnosticado la conveniencia de una mejor ordenación técnica y administrativa de las tecnologías actualmente aplicables en prevención y minimización de los diferentes tipos de residuos. Se ha advertido asimismo la necesidad de corregir lagunas importantes respecto a la identificación, obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en los procesos y en las garantías necesarias para proteger a los usuarios y a los consumidores. También se ha observado la necesidad de estricta observancia de los diferentes instrumentos reglamentarios, normativos y de normalización que afectan a la prevención y minimización de residuos, dictados por las diferentes administraciones competentes.

Desde el punto de vista de la mejora de la calidad ambiental y su relación con la minimización de la gene-

La prevención en la generación de residuos debe constituir una prioridad absoluta. Foto: Vicente González.

ración de residuos, se ha apreciado una importante insuficiencia en la identificación y cuantificación de indicadores, datos e impactos de los residuos sobre el medio ambiente y la salud de las poblaciones. Desde el plano de la información y la promoción de la prevención y minimización de residuos, se ha identificado un interés en avanzar hacia la adecuación de los patrones de consumo más eficientes y compatibles con la no generación de residuos o minimización de éstos.

Desde la óptica de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) se ha observado la necesidad de que la evolución de la capacidad de desarrollo sea acorde con las políticas de desarrollo sostenible. Desde el punto de vista de la creación de empleo y mejora de la competitividad, se ha confirmado la diagnosis de que las inversiones públicas y privadas para la prevención y la minimización de residuos pueden favorecer el que se incentiven, movilicen y anticipen inversiones para poner en práctica las mejores técnicas disponibles según el principio de jerarquía en la gestión de residuos. En lo referente a la programación y planificación para la no generación y minimización de

los diferentes tipos de residuos, se ha planteado el interrogante sobre el alcance de la toma en consideración de los costes, hoy todavía externalidades, en programas y planes que deriven de la aplicación de los instrumentos medioambientales para la prevención de residuos.

El conjunto de conclusiones detalladas de cada una de las sesiones plenarias y grupos de trabajo puede ser consultado en la página web del Ministerio de Medio Ambiente, www.mma.es. Cabe destacar que el sitio web del Ministerio ha querido dar soporte a la máxima difusión de la información generada antes, durante y después de la I CNPR. Así, las notas de prensa, enlaces a webs relevantes (especialmente la del CAMA), y todas las ponencias y conclusiones, así como fotografías que ilustran los trabajos disponibles, se han puesto a disposición del público mediante el servidor abierto www.mma.es.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En síntesis, los principales resultados y conclusiones que emanan de la I CNPR, son los siguientes:

- 1.- Los residuos constituyen un grave problema ambiental en sí mismos y, al mismo tiempo, están en el origen de varios otros, como la contaminación de las aguas, del suelo y del aire o los riesgos a la salud pública, entre otros. Evitarlos, en lo posible, y dar una correcta gestión a los inevitables debe, pues, ser una componente prioritaria en la política ambiental. Los beneficios de todo orden que cabe esperar de esta especial importancia que se reconoce a este problema son muchos y no sólo ecológicos; también los habrá tecnológicos, económicos y sociales.
- 2.- La inclusión de los residuos entre las prioridades de la agenda política ambiental debe complementarse, para ser plenamente eficaz, con otras medidas de

carácter sectorial. Los residuos se generan en actividades productivas, en fábricas, en explotaciones industriales, agrarias y de servicios; muchas medidas para prevenirlos y gestionarlos se deben aplicar en ellas. Por ello es necesario que las políticas sectoriales, y los departamentos ministeriales que las elaboran, tengan en cuenta el factor "residuos" y se involucren en su solución (el medio ambiente no es un sector más: es un factor que debe condicionar a todos los sectores).

- 3.- Es necesario aumentar la sensibilidad social ante este problema. La colaboración activa de la sociedad es un requisito imprescindible para lograr atajar el problema. Esto, que siempre es cierto, lo es en especial en residuos como los urbanos, cuya correcta gestión es, sencillamente, imposible sin esa aportación de los ciudadanos. Se debe, por lo tanto, ampliar e intensificar no sólo las campañas públicas con este fin, sino considerar posibles iniciativas en el campo escolar. La introducción de enseñanzas para despertar en los niños y jóvenes el respeto al entorno, -en este caso concretado en la prevención y correcta gestión de los residuos-, es una interesante vía que debe ser considerada; el éxito obtenido en algunos países con este tipo de medidas será, sin duda, un estímulo.
- 4.- La participación social en la toma de decisiones debe ser asegurada y facilitada. Las Administraciones están obligadas a la máxima transparencia y colaboración con las organizaciones.

Los residuos constituyen un grave problema ambiental y están en el origen de otros como la contaminación de las aguas, del suelo y del aire

Es necesario aumentar la sensibilidad social ante el problema de los residuos

- 5.-El mejor residuo es el que no existe. La prevención en la generación de residuos debe constituir una prioridad absoluta y ello tanto en su acepción cuantitativa (generar menor cantidad) como cualitativa (generar residuos menos tóxicos o más reciclables). Aumentar las tasas de reciclaje de residuos requiere también eliminar las barreras al uso o la comercialización de materiales reciclados. Las Administraciones Públicas tienen una gran capacidad de actuación en este ámbito, tanto a través de las especificaciones técnicas como de las contrataciones públicas.
- 6.-Quienes generan o son responsables de que acaben generándose residuos deben asumir la responsabilidad básica de su correcta gestión y el costo económico consiguiente. Los que ponen en el mercado objetos o bienes que con su uso devienen en residuos son los que obtienen un beneficio económico por ello; les corresponde asegurar que, llegado ese momento, se recogerán y tratarán debi-

damente. Nada impide que ese costo económico sea sufragado también por los restantes agentes económicos intervinientes en la cadena comercial, pero la responsabilidad jurídica básica debe recaer en quien inició la cadena.

- 7.-La gestión de residuos conlleva costos económicos y ecológicos. Los precios de esa gestión deben incluir ambas. No es aceptable que ciertos impactos ecológicos no se contabilicen a la hora de financiar esa gestión.
- 8.-La mejor y más racional manera de abordar el problema de los residuos es la planificación. Son muchas las ventajas que se derivan de una consideración integral, holística, que permita optimizar el uso de los recursos disponibles, busque soluciones generales y plantee medidas que se refuercen y complementen entre sí.

En España elaborar planes nacionales requiere, previamente, la existencia de planes similares en todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, según la Ley 10/1998, de Residuos. Es, por lo demás, necesario disponer de un Plan Integral de Residuos que incluya a los planes ya aprobados, actualizados, y a los restantes residuos. La estrecha cooperación entre el Ministerio de Medio Ambiente y las CCAA es un requisito imprescindible para la planificación en materia de residuos.

- 9.-No es posible solucionar un problema que no está cuantificado con rigor y exactitud. Esto también es cierto para los residuos. Por esta razón hay que mejorar los sistemas estadísticos e informativos existentes y asegurar la circulación y publicidad de los datos. Se requiere una doble mejora: jurídica, estableciendo claramente la obligación de declarar todos los residuos generados a sus responsables privados y públicos, y técnica, potenciando y ampliando los sistemas de información. En casos como el de envases y residuos de envases puede ser conveniente la creación de un mecanismo específico de homologación y seguimiento de la información.
- 10.-La colaboración entre las diversas administraciones debe potenciarse, además, para mejorar su eficacia ante el administrado y evitar disfuncionalidades. Es necesario, asimismo, clarificar jurídicamente ciertas relaciones, sobre todo en materia de flujos de información, de forma que se asegure el fiel cumplimiento por España de sus obligaciones internacionales en materia de información.
- 11.-Existe una cierta insuficiencia en el control y vigilancia del exacto cumplimiento de la legislación de residuos. Los servicios de inspección técnica en materia de calidad ambiental,



Jacqueline McGlade, Directora Ejecutiva de la Agencia Europea de Medio Ambiente, participó en la I Conferencia Nacional sobre Prevención de Residuos. Foto: Israel Pastor.

en general, y de residuos, en particular, deben ser reforzados.

- 12.- Es legítimo y eficaz utilizar instrumentos económicos, positivos y negativos, para estimular la correcta gestión de los residuos. Se puede incidir por esta vía en el mercado para facilitar que éste funcione a favor del medio ambiente, no al contrario. La experiencia conocida parece sugerir que entre los instrumentos económicos más eficaces en términos ecológicos están los que favorecen la prevención y penalizan la eliminación (vertido). A este respecto, es importante establecer criterios claros y exigentes para determinar cuándo un proceso de incineración de residuos puede considerarse como una forma de valorización energética, y cuándo debe clasificarse como eliminación. Esta distinción es clave para la adecuada aplicación del principio de jerarquía, especialmente en una cuestión que suscita una importante controversia social.
- 13.- Se debe mantener la vigencia del llamado principio de jerarquía, recogido en la vigente normativa comunitaria y en la Ley española de Residuos. No existen pruebas ni argumentos válidos que aconsejen su derogación. En el debate actualmente en curso sobre la reforma de la política comunitaria de

residuos España debe apoyar el mantenimiento del principio de jerarquía. Otros enfoques, como el de ciclo de vida, pueden ser utilizados con carácter complementario en casos particulares en que esté suficientemente justificado.

- 14.- La prevención y correcta gestión de los residuos no sólo implica costos, también genera beneficios de carácter no estrictamente ecológicos; permite ahorrar materias primas y energía, reducir costos de gestión, evitar sanciones, mejorar la imagen pública de las empresas, etc. Estos factores deben ser contabilizados cuando se estiman los costos económicos de la gestión de residuos. En este contexto, las llamadas Mejores Técnicas Disponibles, derivadas de la directiva IPPC, deben ser promovidas y aplicadas. Corresponde a las administraciones y a las empresas estudiar y poner en práctica medidas concretas con este fin.
- 15.- Los programas de apoyo a la I+D+i tendentes a la obtención de mejoras tecnológicas y a la creación de tecnologías españolas que reduzcan la generación o mejoren los rendimientos en los tratamientos de residuos deben continuar y ser potenciados.
- 16.- La naturaleza de los diferentes residuos es muy diversa, cada

uno tiene sus peculiaridades. De ahí que los principios generales de gestión, que son en cierto sentido algo abstractos, deban ser adaptados a cada caso. Este hecho aconseja regular la gestión de los residuos específicos mediante normas legales también específicas, como ya se ha hecho para envases, VFU, NFU, suelos contaminados, etc. Complementariamente, los acuerdos voluntarios entre la Administración y los sectores económicos pueden tener utilidad, siempre que sean exigentes en sus objetivos ambientales y que, una vez adoptados, tengan carácter obligatorio.

- 17.- Algunos flujos de residuos deben ser prioritarios: los residuos peligrosos, los biodegradables y los urbanos requieren una atención especial. Entre ellos, debe subrayarse la importancia que para España puede tener una adecuada gestión de la fracción biodegradable mediante la obtención de un compost de calidad, cuya demanda está asegurada en nuestro país dado el déficit de materia orgánica de muchos suelos. A este respecto, es muy significativo el hecho de que, a pesar del número creciente de plantas de compostaje y de la cantidad de residuos tratada en ellas, la producción de compost prácticamente se ha mantenido constante. La solución a este problema pasa por incrementar la recogida selectiva de la materia biodegradable en las diversas corrientes de residuos, particularmente en los RSU. España debe insistir en el ámbito comunitario en la necesidad de contar con una directiva al respecto.
- 18.- Hay que minimizar el transporte de residuos. Para ello se requiere disponer de ciertas infraestructuras de tratamiento. Se deberá buscar cierta autosuficiencia en esta materia, en la que España es deficitaria para ciertos tipos de residuos. 



Más de 600 participantes han analizado y extraído conclusiones sobre las políticas de prevención en materia de residuos y los beneficios ambientales derivados de una buena gestión. Foto: Israel Pastor.