

INFORME SOBRE EL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (P.I.R.)

I.- ANTECEDENTES

El día 9 de julio se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV) número 3031, el Decreto 202/1997 de 1 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la tramitación y aprobación del Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana.

En el apartado 2, párrafo segundo del artículo 2 del Decreto se especificaba que se daría audiencia por un período de dos meses para informar y manifestar su opinión sobre el P.I.R., entre otras instituciones, al Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.

El día 22 de julio de 1997 tuvo entrada en el CES escrito de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Conselleria de Medio Ambiente por el que se remitía el documento de síntesis del plan para que se expresaran las manifestaciones que se estimaran oportunas según lo preceptuado en el artículo 3.4 en relación con el artículo 5.1 c) de la Ley 1/1993 de 7 de julio de Creación del CES-CV.

El día 4 de agosto de 1997 se registró otro escrito de la Dirección General de Calidad Ambiental en el que se adjuntaba copia íntegra del Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana.

El día 4 de septiembre de 1997 y previa entrega del documento de síntesis fue convocada la Comisión de Programación Territorial y Medio Ambiente, para celebrar la oportuna sesión e iniciar el estudio y debate del citado Plan, según lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-CV.

El día 8 de septiembre de 1997 se siguieron los trabajos en una nueva convocatoria de la mencionada Comisión de trabajo. En esta sesión se elaboró el Proyecto de Informe que a continuación se inserta como definitivo aprobado por unanimidad por el Pleno del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana el día 9 de septiembre de 1997 según lo dispuesto en el artículo 14.5 del Reglamento y Funcionamiento del CES.

II.- CONTENIDO

El documento del Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana consta de Preámbulo, once puntos, un anexo de impacto ambiental y cuatro documentos que acompañan a este plan que figuran como anexos del mismo.

En el **Preámbulo**, se indica que el Plan se erige en el eje para la coordinación de las actuaciones de la Generalitat y de las entidades locales, actuando como instrumento básico de planificación, control, coordinación y racionalización de todas las acciones relativas a los residuos generados o gestionados en la Comunidad Valenciana.

El **primer punto** es la introducción, que trata de los fundamentos; los objetivos y contenido; ámbito de aplicación y marco legal del Plan, en el que se incluye el análisis de la normativa comunitaria, estatal y autonómica relativa a residuos.

Informe sobre el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana

En este punto se determinan los principios básicos en los que se ha apoyado la realización del Plan Integral de Residuos, que son los siguientes:

- Principio de Autosuficiencia.
- Principio de Proximidad.
- Principio de que, quien contamina, paga.
- Principio de Subsidiariedad.
- Principio de Responsabilidad Compartida.

Asimismo se ha realizado desde la necesidad de cumplir los siguientes objetivos, que subyacen desde una nueva concepción de la gestión de los residuos:

- Minimización.
- Valorización.
- Eliminación segura.

El ámbito de aplicación del Plan se refiere a los siguientes tipos de residuos:

- Residuos Sólidos Urbanos
- Residuos Inertes
- Residuos Asimilables a Residuos Sólidos Urbanos
- Residuos Especiales
- Residuos No Especiales
- Residuos de actividades agrícolas y ganaderas.

En cuanto a la normativa en materia de residuos, que se contiene en este punto, destacamos la siguiente:

- Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 75/442 de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos.
- Directiva 91/156/CEE de 18 de marzo de 1991 por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos.
- Directiva 91/689/CEE de 12 de diciembre de 1991 relativa a los residuos peligrosos.
- Decisión de la Comisión 94/3/CE de 20 de diciembre de 1993 por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos.
- Decisión del Consejo 94/904/CE de 22 de diciembre de 1994 por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos.
- Ley 42/1975 de 19 de noviembre sobre desechos y residuos sólidos.
- Ley 20/1986 de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos.
- Ley 11/1997 de 24 de abril, de envases y residuos de envases.
- Real Decreto 833/1988 de 20 de julio por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986 básica de residuos tóxicos y peligrosos.
- Ley de la Generalitat Valenciana 6/1989 de 7 de julio de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana.
- Ley 2/1989 de 3 de marzo de la Comunidad Valenciana de impacto ambiental.
- Ley 2/1992 de 26 de marzo del Gobierno Valenciano de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana.
- Ley 4/1992 de 5 de junio de la Generalitat Valenciana sobre suelo urbanizable.

El **segundo punto** comprende el marco regulador de la gestión de los residuos, indicando la principal normativa a nivel estatal sobre esta gestión.

El **tercer apartado** se refiere a la gestión actual de los residuos, en el que se distingue la gestión según el tipo de residuos que se trate. Así contempla la generación de residuos sólidos urbanos, inertes y de jardinería, la generación de residuos industriales y la generación de residuos sanitarios.

El **cuarto punto** recoge los objetivos del plan de gestión, de acuerdo con las orientaciones de la política comunitaria y nacional y de la propia política de desarrollo sostenible y medio ambiente de la Comunidad Valenciana. Así, el modelo futuro de gestión de los residuos deberá responder a los siguientes objetivos generales:

- Prevención y minimización en la producción de residuos.
- Recogida selectiva.
- Valorización máxima de los residuos.
- Eliminación segura y con menor impacto ambiental.

En el **quinto apartado** se resumen los modelos y alternativas de gestión de residuos, en el que se realiza una evaluación de estas alternativas.

El **sexto punto** contiene el programa de gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) e inertes, proponiendo una zonificación y las instalaciones necesarias en cada zona como puntos de apoyo de este modelo de gestión.

El **séptimo punto** contempla el programa de gestión de residuos industriales y suelos contaminados, en el que se incluye el tratamiento final de los residuos.

En el **octavo apartado** se detalla el programa de gestión de residuos sanitarios.

En el **punto noveno**, se analiza el plan de gestión de residuos agropecuarios, que contiene los siguientes objetivos fundamentales:

- Minimización del impacto medioambiental
- Minimización de la producción de residuos
- Aprovechamiento de los residuos para el suelo
- Revalorización energética de un recurso renovable

En este punto se incluyen además las inversiones y costes de operación de este plan.

El **punto décimo** se refiere a las inversiones necesarias y costes de operación de los residuos sólidos urbanos y de los residuos industriales, en el que el principio de financiación pública/privada se aplicará a este último tipo de residuos. Las autoridades públicas se limitarán a definir el campo y el control y velar por el cumplimiento del programa.

En el **punto decimoprimer**, especifica las directrices del Plan, que tienen por objeto contribuir a la regulación y ordenación de la gestión de los residuos sólidos urbanos e inertes en el ámbito de la Comunidad Valenciana, sirviendo de respaldo a las actuaciones propuestas y al modelo de gestión, establecido en el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana.

El **apartado decimosegundo** recoge la Síntesis de tratamientos y costes como síntesis final del Plan Integral de Residuos y se resumen los tratamientos previstos para cada una de las corrientes de residuos contabilizados en el Plan en Tm/año, así como las inversiones asociadas a dichas infraestructuras.

Completa este plan un estudio de impacto ambiental. La ley de Impacto Ambiental de la Comunidad Valenciana, de 3 de marzo de 1989 y el Decreto 162/1990 de 15 de octubre exigen la necesidad de realizar un estudio de impacto ambiental en los instrumentos de ordenación del territorio como es el presente Plan Integral. Los estudios de impacto ambiental deben ir encaminados a identificar, clasificar, estudiar e interpretar, así como prevenir los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre la salud, el bienestar y el entorno.

Finalmente, se acompañan como **anexos** del Plan Integral los siguientes documentos:

- Plan Técnico de Residuos Sólidos Urbanos e Inertes.
- Plan Técnico de Residuos Industriales.
- Plan Técnico de Residuos Agropecuarios.
- Programa de Información y Comunicación del Plan.

III.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

El CES entiende que la política de medio ambiente debe contribuir a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas destinadas a hacer frente a los problemas del medio ambiente.

Estos principios son los que inspiran los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, la Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de julio de 1992.

Respecto al marco legislativo, el CES considera que, aunque se describen claramente las referencias legislativas que enmarcan y posibilitan este Plan de Acción Territorial -Plan Integral de Residuos-, hay que constatar la carencia de una Ley de Residuos Sólidos de la Generalitat Valenciana así como de la Ley Estatal de Residuos, instrumentos normativos absolutamente necesarios para el pleno desarrollo del P.I.R.

Entendemos que una de las carencias más importantes que existe en la Comunidad Valenciana es la ausencia de un modelo claro y eficaz de ordenación de las actividades productoras de residuos en cuanto a las siguientes cuestiones: conocimiento de la cantidad y características de los residuos producidos; destino de éstos, posibilidades de aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos; opciones de reducción de su producción; existencia de espacios degradados por malas prácticas de gestión y conocimiento por parte de la sociedad, de las organizaciones sociales, de la realidad valenciana en materia de residuos.

Cualquier iniciativa que incida en la determinación de una estrategia de gestión de los residuos en nuestra comunidad debe dar respuesta a estas cuestiones.

El CES considera que deberá darse una coordinación entre los distintos organismos de la Administración, tanto entre las Consellerías implicadas (Medio Ambiente, Agricultura, Sanidad, Industria y Obras Públicas), como entre estas y los Entes Locales y la Administración del Estado.

El CES hecha en falta en el presente Plan una solución a la problemática de los residuos tóxicos generados por particulares (pilas, aceites,...), así como los generados por la pequeña y mediana empresa, sector que en nuestra Comunidad se caracteriza por su dispersión.

IV.- OBSERVACIONES PARTICULARES

1. Entre la legislación descrita en el **primer punto**, se echa en falta una referencia a la Orden Ministerial de 13 de octubre de 1989 del Ministerio de Obras Públicas sobre "Residuos Tóxicos y Peligrosos: Métodos de Caracterización".

2. El objetivo básico de un instrumento de planificación debería ser el establecimiento de un modelo de gestión de residuos basado en la minimización y valoración, conocido y participado por la sociedad, que defina los flujos de materiales existentes en nuestra Comunidad y las acciones necesarias para reducir su impacto negativo sobre las personas, los recursos naturales y en general el medio ambiente. Este enfoque permitiría integrar mejor la producción de residuos y las necesidades de materiales, única forma de ir posicionándonos en criterios de sostenibilidad ambiental.

3. Respecto a los datos básicos, pensamos que no están ajustados a la realidad existente en nuestra comunidad. En la composición y caracterización de residuos sólidos urbanos no se ha partido de datos obtenidos mediante trabajo de campo propio y actualizado. Asimismo resulta llamativo que se tome como referencia para establecer la población el padrón de 1991, lo que conlleva diferencias en las apreciaciones e incluso se confunde el número real existente de hornos con capacidad para incinerar residuos.

4. La terminología utilizada en el P.I.R. puede llevar a confusión, ya que existe un continuo cambio de términos, así se emplean regeneración, recuperación, reutilización, reciclaje, revalorización. Además se plantea la eliminación final de los residuos cuando a éstos sólo se les puede dar un tratamiento finalista y/o un depósito final.

5. El Plan de reducción de **Residuos Sólidos Urbanos** indica como prioridad la prevención, la minimización y reducción, no concretándose este objetivo en la dicción literal del plan.

En las estimaciones de producción de residuos para los años de duración del Plan se prevé un aumento del total generado (por crecimiento demográfico) y un mantenimiento de la producción de residuos por habitante y día (1'2 kg). Esta estimación choca con lo que el plan considera prioritario, en el que sí prevén reducciones y se cuantifican para los residuos industriales peligrosos (Plan Nacional 1995 - 2000).

Se echa en falta que con la reciente aprobación de la Ley de envases y residuos de envases, donde se cuantifica la reducción en un 10% y siendo los envases más de un 30% del contenido de los residuos urbanos, no se elabore un plan concreto de reducción en origen.

A nuestro entender el Plan debería concretar los objetivos de reducción de R.S.U. para el quinquenio de vigencia en un 8%.

Respecto al plan de reducción de rechazo final, aparte de la reducción en origen, nos parece inaceptable que las tasas de rechazo final del orden del 60 % muy parecidas a las actuales e incomprensibles como final de un proceso de recogida selectiva. El rechazo final asumible debería estar en torno al 20%. Para ello proponemos que el contenedor de "Resto" pase por un proceso previo de selección y separación donde se recupere la materia orgánica y los materiales valorizables existentes.

Respecto a las alternativas de recogida selectiva propuestas, la experiencia está demostrando que el esfuerzo hay que centrarlo en la separación de orgánico/inorgánico y por tanto la separación de envases ligeros en un contenedor propio no compensa el que el contenedor de restos vaya directamente a rechazo. Proponemos por tanto el contenedor de orgánico y otro de inorgánico y mejorar la recogida de vidrio y papel se hace ahora al igual que la de otras recogidas selectivas. La separación de la fracción inorgánica se debería hacer en las plantas de clasificación y recuperación.

6. Sobre los criterios que deben guiar un Plan de reducción de **residuos industriales**, notamos una falta sobre las políticas más novedosas que se están difundiendo en el ámbito de la Unión Europea, como es el criterio de extensión de la responsabilidad del productor (EPR) que se está poniendo en práctica en el sector del automóvil con el objeto de recuperar el 95% del producto ni se ven estrategias de producción limpia de cara a la sustitución de tóxicos y procesos ineficientes y a los ciclos de vida de los productos. A su vez, no hay mención a la reducción de ciertas sustancias presentes en los envases prevista por la Ley de Envases y Residuos de Envases.

La única referencia teórica es el Plan Nacional de Residuos Peligrosos. Echamos en falta la creación y financiación de un Instituto para la producción limpia que haga creíbles cualquier plan de reducción y prevención de residuos industriales.

Al mismo tiempo, no quedan precisados con rigor las direcciones que deben seguir las diferentes corrientes de residuos en cuanto a su valorización.

Respecto a la producción de residuos industriales declarada actualmente, el número de declaración tanto de grandes productores como de pequeños productores es muy inferior al que se estima debería ser: 139

Informe sobre el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana

productores de más de 10 toneladas anuales de residuos especiales frente a los 2500 teóricos. Este hecho se ve agravado al comprobar además que sólo una pequeña parte de lo declarado gestiona adecuadamente.

En la gestión de residuos industriales el Plan hace hincapié en favorecer la minimización, en asegurar las infraestructuras de tipo intermedio (centros de transferencia y de agrupamiento y transferencia) y final (vertederos, depósitos de seguridad, incineración) mientras deja a la inversión privada la valorización (reutilización y reciclado) obligatoria para los casos donde sea viable, sin dotación presupuestaria alguna. Es necesario un esfuerzo de coordinación entre las distintas fases que componen el ciclo. Así es preciso establecer los mecanismos adecuados de control y vigilancia que aseguren que las empresas industriales se adaptan a las exigencias del Plan. Este hecho debe ir de la mano de las ayudas a la minimización y adaptación industrial. Así se evitará que la empresa que se adapte conforme al Plan asumiendo los costes que se derivan de ello, tenga que competir con las que no lo siguen.

Igualmente, la posterior gestión adecuada para los residuos debe estar asegurada, desde el transporte y almacenaje a la valorización o tratamientos finales, pues de nada sirve un esfuerzo empresarial como éste si no existe el compromiso firme de la Administración, conforme al principio de subsidiariedad, de respaldar el Plan no sólo creando infraestructuras sino también apoyando y complementando a la iniciativa privada de modo firme y decidido.

7. Respecto a los lodos y suspensiones acuosas con materiales cerámicos, conviene dar una solución alternativa a la que propone el P.I.R., acorde con la legislación comunitaria, estatal y autonómica y que cumpla los dos objetivos declarados de la legislación comunitaria en esta materia: Asegurar un tratamiento adecuado y no crear condiciones desiguales que puedan incidir en el funcionamiento del mercado común.

Esta solución debe ser aplicable en todos los casos, incluso cuando esos lodos y suspensiones no tengan la consideración legal de residuos por no ser objeto de abandono ni desprendimiento (lo que es evidente en el caso de los utilizados dentro de la misma planta y proceso en el que se producen) y puede estar basada en que el tratamiento en plantas atomizadoras de los lodos y suspensiones acuosas con materiales cerámicos no es gestión de residuos sino prevención o reducción de su producción. Cabe añadir que los lodos y suspensiones acuosas con materiales cerámicos no están incluidos en la lista de residuos peligrosos de la Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1994.

Respecto a los residuos de preparación de mezclas antes del proceso de cocción, que el P.I.R. incluye entre los residuos inertes, debe tenerse en cuenta que su composición es muy diferente, gran parte de ellos son prácticamente inertes y no tienen posible valorización (R02) como la eliminación (D06).

8. Sobre el Plan de Reducción de **Inertes**, hay una falta de objetivos de reducción para otro tipo de residuos que en volumen es el mayor de todos, el inertes (3'8 millones de Tm anuales) sobre todo de construcción, donde es imprescindible un plan de recuperación.

Respecto a los residuos inertes se debería elaborar por la Generalitat un inventario de posibles lugares adecuados para utilización como vertedero de materiales cerámicos cocidos y otros materiales similares, tales como escombros de demolición (canteras y minas agotadas u otros lugares de posible y conveniente relleno).

9. Sobre la incineración de aceites usados y residuos peligrosos en cementeras e incineradoras pensamos que deben ser regenerados y/o sustituidos los productos tóxicos.

10. En la gestión de residuos **sanitarios** no coinciden los datos sobre residuos citostáticos. Además, al dar por buena la situación actual en la que están saliendo residuos sanitarios hacia Cataluña se está rompiendo el principio de autosuficiencia y proximidad cuando la Comunidad Valenciana debería tratar todos en su territorio.

11. Sobre los residuos **agropecuarios**, además de los alpechines y purines, tienen una gran importancia otra clase de residuos peligrosos para los que no hay planes específicos como son los plásticos,

los productos fitosanitarios y los abonos inorgánicos. Más sabiendo que en la actualidad están afectando gravemente tanto a la atmósfera (bromuro de metilo) como a la flora y fauna y a los acuíferos.

12. En lo que se refiere a la **participación pública** queda también en la indefinición de las Administraciones locales y de las organizaciones sociales representadas en la implementación de unos planes que afectan a los hábitos de vida de los ciudadanos y que necesitan una intervención educativa ambiental para que tengan posibilidades de éxito.

13. Sobre las inversiones necesarias quedan dudas respecto al volumen de inversiones privadas y las actuaciones de la Generalitat en el caso de que éstas no se alcancen.

14. Respecto a la gestión de espacios contaminados, el CES quiere constatar que en el Plan tan solo se dice que se hará un futuro inventario y un futuro Plan, y sin embargo sí se contempla una planificación de las inversiones a realizar en este capítulo.

15. Los centros de transferencias de residuos así como de infraestructuras de tratamiento final deberían localizarse en función de un estudio exhaustivo sobre esta materia, teniendo en cuenta los datos que aporten las asociaciones que puedan suministrar dicha información. A este respecto, en el presente informe se adjunta como anexo un documento con datos relevantes sobre esta materia.

16. Para residuos sólidos urbanos y para residuos agropecuarios, el Plan establece cómo debe ser la recogida y transporte y establece que debe ser centralizada, mientras que para los residuos industriales deja en manos de un gestor autorizado este proceso, sin establecer cuál es el modo en que lo debe hacer.

Por otra parte, no se concreta cómo se trasladan los costes a las empresas (canon fijo, variables,...)

VºBº El President
Rafael Cerdá Ferrer

La Secretaria General
Mª José Adalid Hinarejos