

Informe sobre el Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados

Abril 2011

1. Presentación de la Fundación Fòrum Ambiental

La Fundación Fòrum Ambiental, entidad sin ánimo de lucro, es una plataforma público-privada de diálogo y colaboración que aúna empresas y administraciones para avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible que el actual.

La Misión de la FFA es:

- Construir el conocimiento que permita un desarrollo sostenible en el marco de las empresas y las administraciones públicas,
- Promover actuaciones que favorezcan la mejora del medio ambiente,
- Ser punto de encuentro de responsables y expertos,
- Promover el sector económico del medio ambiente.

El patronato de la Fundación está constituido por administraciones competentes en materia de medio ambiente (Generalitat de Catalunya, Diputación de Barcelona, Entidad Metropolitana del Medio Ambiente, Ayuntamiento de Lleida, Ayuntamiento de Barcelona) y empresas del sector ambiental (agua, energía, cambio climático, residuos -con una representación de más del 70% del mercado español del sector de los residuos, con presencia internacional en cinco continentes y que supone una facturación de más de 6.400 millones de euros-).

2. El sector económico de los residuos

El sector de la gestión de los residuos representa en España el 40% (estimado) de todo el sector económico del medio ambiente. La facturación del sector residuos asciende a más de 7.800 millones de euros y genera cerca de 140.000 puestos de trabajo en el año 2009 (el 26,4% del total del empleo del sector ambiental, según el Informe Empleo verde en una economía sostenible, de la Fundación Biodiversidad y del Observatorio de la Sostenibilidad en España).

En el 2010, la Fundación Fòrum Ambiental publicó los resultados de la Mesa de Residuos que reunió empresas gestoras y administraciones con la finalidad de consensuar un diagnóstico de la situación de la gestión de los residuos, incidir sobre los retos que se han de plantear y las políticas para gestionarlos y crear opinión en la sociedad. Algunas de las conclusiones, pertinentes para el presente informe, son:

1. La gestión sostenible de residuos, aquella que aporta un mayor valor a la sociedad en forma de triple dividendo ambiental, social y económico, se basa en aplicar todas las opciones disponibles.
2. La gestión de residuos se debe percibir como un sector estratégico, que puede tener un papel significativo en la nueva economía del conocimiento. Hay que superar definitivamente la visión del sector como un simple "servicio de limpieza". Así, el objetivo básico de minimizar el impacto ambiental y sanitario se debe complementar con otro objetivo central: la eficiencia, el desarrollo económico y la ocupación. Para avanzar en esta línea, los beneficios privados tienen que alinearse con los colectivos. Y por ello, las administraciones públicas tienen que ir, si es necesario, por delante de la realidad tecnológica y empresarial.
3. En el ámbito de la gestión sostenible de residuos, se debe maximizar tanto el valor socioambiental como el valor socioeconómico de las soluciones. En consecuencia, el valor socioeconómico de las soluciones de gestión de residuos, que integra el valor financiero neto para la sociedad de la solución y sus aportaciones al desarrollo de la economía y la ocupación, se tiene que incorporar como una información importante en la toma de decisiones de planificación, innovación e inversión.

4. Las mejoras para avanzar hacia la gestión sostenible de residuos municipales (RM) supondrán una mitigación notable de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI), con un balance energético positivo. Para reconocer esta contribución, se considera coherente que el Estado destine una parte de su gasto en políticas generales de control del cambio climático, energéticas y de sostenibilidad a contribuir a la financiación de los costes de explotación de la gestión de RM.
5. Se considera fundamental crear un entorno específico estable, coherente y entusiasta, que elimine barreras a la innovación y reconozca a las empresas más dinámicas. Y esto pide potenciar la coordinación entre las políticas de innovación y las de gestión de residuos, como primer paso hacia un objetivo final: llevar la innovación al corazón de la política ambiental y el medio ambiente al corazón de la política de innovación.

3. Consideraciones básicas sobre el proyecto de Ley de Residuos

3.1. Introducción

De acuerdo con los artículos 1 y 7 del Proyecto, la Ley tiene como objetivos principales la protección del medio ambiente y la salud humana mediante la reducción de los impactos negativos de la generación y gestión de residuos, así como la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos.

No obstante, se considera que la Ley también debería hacer énfasis en un objetivo más global: avanzar de forma sólida hacia la gestión sostenible de los residuos, es decir, aquella que hace posible la implantación de las soluciones que aportan más valor a la sociedad, en su triple dimensión ambiental, social y económica, a lo largo del ciclo de vida.

Considerando las dificultades que tienen las administraciones locales y autonómicas para hacer frente al encarecimiento progresivo de la gestión de residuos, derivado de unos estándares ambientales cada vez más estrictos, y en un entorno internacional de competitividad creciente por los recursos, este objetivo más extenso demanda particularmente:

- Minimizar el coste financiero para la sociedad de la gestión de residuos (a precios básicos y costes de oportunidad)
- Reducir las dependencias de la economía española en materias primas, energía primaria o mitigación de emisiones con efecto invernadero
- Potenciar la creación de valor añadido y ocupación locales a corto y largo plazo, en particular mediante la creación de tejido industrial tecnológico con capacidad de exportación.

En definitiva, se trata de obtener el mayor beneficio posible para la sociedad en su conjunto de las inversiones en la gestión de residuos¹.

Para lograr este objetivo, en el apartado 3.2 del presente informe se destacan ocho medidas de actuación, cuya importancia se considera que no queda suficientemente reflejada en el Proyecto de Ley. Tres de ellas afectan a las soluciones de gestión operativa de residuos:

- Reciclado con valor añadido local
- Valorización energética local y ecoeficiente en todo el ciclo de vida del residuo
- Soluciones flexibles, que puedan adaptarse a la jerarquía de residuos a medida que avanza el desarrollo tecnológico

Las otras cinco medidas hacen referencia al marco jurídico-administrativo:

- Integración del análisis coste-beneficio (valor para la sociedad) para la toma de decisiones sobre infraestructuras de gestión de residuos
- Impulso a la innovación
- Mejora de la información sobre la gestión de los residuos
- Reconocimiento del potencial de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del sector de los residuos
- Participación de organizaciones y entidades en la elaboración y seguimiento de las políticas en materia de residuos.

Estas medidas podrían incluirse explícitamente en la Ley, con mayor o menor énfasis, de la manera que se considere más adecuada. Un posible encaje en el texto legislativo se aporta en el apartado 3.3.

¹ En terminología anglosajona, “*value for money*”.

3.2. Medidas destacadas para complementar la Ley

Evaluar el valor para la sociedad

El valor para la sociedad de una solución de prevención y gestión de residuos técnicamente viable se puede evaluar confrontando sus costes con sus beneficios, en tres balances diferenciados:

- Balance financiero social (a precios básicos y costes de oportunidad)
- Balance de externalidades socioambientales
- Balance de efectos multiplicadores en la economía por unidad de gasto, tanto los tangibles (conocidos mediante las tablas input-output) como los intangibles de futuro o valor estratégico (coherencia con el modelo económico que se quiere impulsar).

El primer balance analiza valores que se pueden medir directa o indirectamente con criterios de mercado, y su elaboración se considera inexcusable. Los otros dos balances requieren evaluaciones más sofisticadas o controvertidas. No obstante, aunque sea con metodologías simplificadas, es recomendable integrar los tres balances mediante un análisis multicriterio. Es preciso hacerlo desde el rigor científico, y sabiendo que el valor para la sociedad es una información valiosa, pero no definitiva, que los decisores públicos o privados pueden complementar con otros juicios.



Las soluciones de gestión de residuos con un rendimiento escaso para la sociedad no sólo suponen un mal uso de los recursos económicos, sino que además suelen ser inestables (el problema que intentan resolver continua latente y tarde o temprano se volverá a manifestar), y favorecen un mercado rígido, que dificulta la innovación y no deja espacio suficiente para las empresas más dinámicas, especialmente si son PYMES. Las políticas públicas de incentivación económica también han de responder a criterios de valor para la sociedad.

Innovar es clave

Con carácter general, debe reconocerse la importancia de la innovación tecnológica y logística para desarrollar un sector de gestión de residuos diversificado y diferenciado, que complete la cadena de valor con nuevas actividades empresariales tecnológicas, capaz de aumentar su nivel de internacionalización y de contribuir a la nueva economía del conocimiento para la creación de valor económico añadido y ocupación.

A diferencia del lo que suele suceder en la mayoría de sectores productivos, las fuerzas de mercado no siempre tienden a que las ecoinnovaciones se apliquen, especialmente aquellas que integran criterios de sostenibilidad. El incremento del esfuerzo inversor en I+D es necesario pero no suficiente para materializar las innovaciones y llenar los vacíos tecnológicos existentes. Esto es así porque el ciclo de vida de la ecoinnovación tiene unos eslabones especialmente débiles: demostración, homologación y aplicación (demanda).

En consecuencia, para impulsar la innovación, se considera necesario que las autoridades ambientales:

- Faciliten la implantación de sistemas de plantas piloto o demostración (permisos, disponibilidad de residuos, ayudas a la inversión, etc.)
- Doten sistemas de verificación de tecnologías.
- Soporten la implantación pionera de sistemas o tecnologías suficientemente demostrados, siempre que respondan a criterios de valor para la sociedad (sostenibles) y supongan un nivel de riesgo asumible.

Flexibilidad para aplicar la jerarquía de residuos

De acuerdo con el artículo 8.2 del proyecto de Ley, la jerarquía de residuos está condicionada por los costes ambientales y socioeconómicos de su aplicación (valor para la sociedad). La gestión sostenible de residuos radica en aplicar todas las opciones, cada una para el nicho de residuos donde es mejor, es decir, hasta que el coste marginal ambiental, social y económico supera al de la opción siguiente.

En consecuencia, acercarse a la aplicación óptima de la jerarquía en cada momento requiere, en lo posible, que:

- Las capacidades instaladas para una determinada opción de gestión sean compatibles con el agotamiento de las posibilidades ecoeficientes de los niveles anteriores de la jerarquía.
- Las infraestructuras de gestión de residuos tengan la flexibilidad suficiente para adaptarse a demandas cambiantes del entorno socio-económico (hábitos de consumo, necesidad de materias primas o energía recuperadas, etc.).

La planificación de infraestructuras (con excepción del depósito controlado) se convierte así en un proceso de gestión del riesgo, de generar sobrecostes para la sociedad (a causa de una apuesta prematura por una tecnología determinada) y de perder oportunidades de innovación (por un retraso excesivo en la toma de decisiones).

Promover el reciclado local y con valor

En términos generales, el reciclado es la forma de gestión de residuos con mayor potencial de ahorro de energía primaria y de mitigación de emisiones de GEI en España, siempre que los materiales recuperados no se destinen a la exportación. Además, genera actividad económica distribuida en el territorio e incluye procesos más intensivos en ocupación que las alternativas de valorización energética o eliminación.

Para potenciar el reciclado local con alto valor añadido es preciso actuar en dos direcciones:

- Incrementar la cantidad y la calidad de los materiales recuperados
- Desarrollar la demanda local de estos materiales

El proyecto de Ley provee espacio para la mayor parte de las medidas de actuación efectivas sobre la oferta y la demanda, aunque se podría extender a otras dos:

- La necesidad de potenciar la prevención cualitativa para evitar la contaminación de determinadas fracciones valorizables
- La posibilidad de establecer contenidos mínimos obligatorios de material reciclado en los productos. Aun en el caso de que esta medida no se haga efectiva, facilitaría los acuerdos voluntarios con la industria.

Tal como ya se ha citado con carácter general, la innovación en procesos de reciclado local (y el apoyo a la emprendeduría asociada) se debe potenciar.

Promover la valorización energética local y eficiente

Para que el aprovechamiento de la energía contenida en los residuos no reciclables aporte todo su potencial de beneficios, en particular de sustitución de energía primaria convencional y de mitigación de emisiones de GEI, debe realizarse de forma eficiente.

El balance energético para medir la eficiencia ha de incluir todo el ciclo de vida del residuo, desde su generación hasta la eliminación del último rechazo.

Para avanzar hacia una valorización energética más eficiente, las administraciones involucradas han de facilitar:

- La ubicación de determinadas instalaciones de valorización energética junto a grandes consumidores de energía, especialmente en forma de calor.
- La innovación, por ejemplo en los sistemas emergentes en la actualidad:
 - Producir combustibles homologados sólidos, líquidos o gaseosos a partir de residuos, para su empleo directo como energía final (sustituyendo combustibles convencionales), normalmente en usos térmicos tales como: CSR² a cementera, pellets de madera a calderas, biogás acondicionado a la red de gas natural o a movilidad, gas de síntesis a canalización para usos térmicos, biocombustibles a movilidad o gasóleo sintético a maquinaria.
 - Producir combustibles líquidos o gaseosos a partir de residuos sólidos para hacer posible su conversión (más) ecoeficiente en energías finales (por ejemplo, gas de síntesis o biogás a motor, turbina o célula de combustible).

² Combustibles sólidos recuperados, sometidos a las especificaciones técnicas establecidas por el Comité Europeo de Normalización (CEN).

Disponer de información completa y fiable para un diagnóstico preciso

Los datos actualmente disponibles y fácilmente accesibles sobre la situación real de la generación y gestión de residuos en España son claramente insuficientes, porque no aportan la información adecuada para hacer un buen diagnóstico que, a la vez, es la base para optimizar la planificación a la que se refiere el proyecto de Ley en su artículo 13.

Cuánto más detallada y fiable sea la información disponible, se podrán fijar objetivos incentivadores más precisos y segregados y más se favorecerá el desarrollo de las mejores soluciones. Para impulsar la innovación, hace falta plantear problemas concretos y bien documentados.

Un buen mapa de situación también es un instrumento informativo para facilitar la participación de las partes interesadas en los procesos de planificación, en coherencia con el artículo 9 del Proyecto de Ley. Un mayor requerimiento informativo es asimismo coherente con los artículos 12.2e y 13.2.

Reconocer la aportación del sector residuos a la mitigación de GEI

De acuerdo con la UNEP³, “el sector de la gestión de residuos tiene una aportación relativamente pequeña al total de emisiones antropogénicas de gases con efecto de invernadero (GEI); sin embargo, su contribución a la mitigación de GEI puede estar entre las mayores, gracias a su capacidad para evitar emisiones en la práctica totalidad de los restantes sectores de la economía. Un planteamiento holístico de la gestión de residuos tiene consecuencias positivas para las emisiones de GEI procedentes de los sectores de la energía, forestal, agrícola, minero, transporte y manufacturero.” Esta afirmación es particularmente aplicable a España donde alrededor del 60 % de los residuos domésticos y asimilables de origen comercial e industrial se depositan en vertederos.

El sector de los residuos no forma parte de la directiva 2003/87 sobre comercio de emisiones de GEI, por lo que no puede convertir su esfuerzo mitigador en ingresos monetarios, salvo en casos puntuales y siempre por vía indirecta.

Por otra parte, el efecto mitigador de las emisiones de GEI de una solución de gestión de residuos puede considerarse un indicador de la eficiencia energética y en el uso de los recursos que alcanza esa solución.

Además, mediante un modelo relativamente simple y preciso, es posible evaluar la mitigación de emisiones difusas asociada a mejoras en la gestión de residuos y, por tanto, el ahorro económico para España en el cumplimiento de sus compromisos en esta materia.

En consecuencia, se considera que la política española de prevención del cambio climático debería reconocer la aportación del sector de la gestión de residuos, estableciendo los instrumentos adecuados, como una forma barata de impulsar las soluciones más eficientes.

En esta línea, la Disposición adicional quinta de la Ley 1/2005, modificada por la Ley 13/2010, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, contempla la articulación de un mecanismo para la expedición de derechos de emisión o créditos en relación con proyectos domésticos de reducción de emisiones de GEI procedentes de actividades que no están sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión (salvo la incineración de residuos peligrosos o urbanos). Este

³ United Nations Environment Programme. Waste and climate change. Global Trends and Strategy Framework. 2010.

mecanismo se aplicará sin perjuicio de otras medidas estratégicas para reducir emisiones procedentes de dichas actividades contempladas en la normativa vigente. Asimismo, el punto 3 de la disposición adicional quinta determina que podrán articularse otros sistemas de comercio de emisiones al margen del régimen comunitario, con el fin de favorecer una reducción de gases de efecto invernadero en las actividades no sujetas al mismo.

Participación

En la composición de la comisión técnica de residuos (artículo 12) se soslaya la participación del sector económico privado de la gestión de los residuos; sí se contempla la posibilidad de participación de dicho sector cuando se regula la creación de grupos de trabajo especializados, pero solo de forma facultativa.

Este planteamiento no asegura el necesario debate con el sector privado de la gestión de los residuos de las cuestiones que se planteen.

El MARM dispone de un órgano de dichas características, como es el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) en donde sí se reconoce la participación del sector privado, mediante la presencia de dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas en el ámbito estatal (artículo 3.1.c) del Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, por el que se regulan la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Sin embargo, en el proyecto de ley, la finalidad y composición de la Comisión así como las funciones que tiene atribuidas no cumplen completamente los objetivos democráticos establecidos en la Constitución y en el Convenio sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, en el seno de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, comúnmente conocido por "Convenio de Aarhus". Por esta razón, sería preciso reformar la citada Comisión para reordenar su finalidad, su estructura, su composición y sus competencias para asegurar que este órgano consultivo sea un verdadero foro institucional de participación de las organizaciones y entidades representativas de intereses sociales y ambientales en la elaboración y seguimiento de las políticas promovidas por el Estado en materia de residuos.

3.3. Propuestas concretas

Exposición de motivos: añadido en el último párrafo del apartado I

..... y económica de las actividades de gestión de residuos. **Finalmente, forma parte del espíritu de la Ley promover la innovación en la prevención y gestión de residuos, para facilitar el desarrollo de las soluciones con mayor valor para la sociedad en cada momento.**

Exposición de motivos: añadido en el 7º párrafo del apartado II

..... y, por último, la eliminación de los residuos. **En todo caso, la aplicación de la jerarquía ha de responder a criterios de sostenibilidad en términos ambientales, económicos y sociales a lo largo del ciclo de vida del residuo y, en este sentido, demanda soluciones flexibles para adaptarse a necesidades que pueden ser cambiantes.**

Alternativa:

Exposición de motivos: añadido en el 7º párrafo del apartado II

..... y, por último, la eliminación de los residuos. **En todo caso, la aplicación de la jerarquía ha de responder a criterios de sostenibilidad en términos ambientales, económicos y sociales a lo largo del ciclo de vida del residuo, que pueden ser cambiantes en el tiempo. En este sentido, forma parte del espíritu de la Ley promover la innovación en la prevención y gestión de residuos, para aportar el mayor valor para la sociedad en cada momento.**

Artículo 7: un nuevo párrafo final

Siendo la lucha contra el cambio climático una prioridad en materia de política ambiental, los programas de prevención de residuos contemplados en el artículo 14 y los planes y programas de gestión de residuos que se establecen en el artículo 13 deberán ser, en todo caso, coherentes con las estrategias de la lucha contra el cambio climático, establecidas en la legislación nacional, comunitaria e internacional.

Artículo 12: modificación del artículo

1. (...) entre ~~las autoridades administrativas competentes~~ **la iniciativa pública y privada** en materia de residuos.
2. Esta Comisión ejercerá las siguientes funciones:
 - a) (...) entre ~~las administraciones públicas con competencias~~ **la iniciativa pública y privada** en materia de residuos.
 - e) (...) administrativas **y los agentes sociales y económicos** de la situación (...)
 - h) (...) Rural y Marino, ~~en~~ las comunidades autónomas **o las entidades locales**.
3. **Este punto debería también fijar entre los vocales la presencia de representantes de la iniciativa privada en materia de residuos.**
4. (...) En estos grupos ~~podrán participar~~ **participaran** técnicos o expertos en la (...).

Artículo 15: un nuevo punto 2 (1bis)

Las autoridades competentes podrán evaluar con precisión e incentivar la aportación del sector de la gestión de residuos a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, con objeto de promover la eficiencia energética y en el uso de los recursos.

Artículo 20: Un nuevo punto 6

Las autoridades ambientales en su respectivo ámbito competencial tomarán las medidas necesarias para que la valorización energética de residuos se realice con un alto nivel de eficiencia energética. Para ello, cuando esté justificado, podrán impulsar la valorización energética distribuida.

Artículo 30.2b: añadido

..... se adapten a una valorización adecuada y sin riesgos ***de sí mismos y de otros residuos con los que por su naturaleza puedan entrar en contacto*** y a una eliminación compatible con el medio ambiente.

Artículo 30.2: un nuevo punto f)

f) Emplear unos niveles mínimos de materiales reciclados en los productos.

Artículo 39: un nuevo punto 2 (1bis)

Las comunidades autónomas, con la colaboración de las entidades locales, mantendrán actualizado un mapa de situación de la gestión de los residuos en su ámbito competencial, en el que consten todas las infraestructuras disponibles y, en cada una de ellas, la cuantificación y caracterización de los residuos entrantes y salientes, los destinos concretos de valorización o eliminación de los residuos salientes, así como los principales parámetros de eficiencia en el uso de los recursos y la energía.

DATOS DE CONTACTO:

Leandro Barquín Clopés
Director
FUNDACIÓN FÒRUM AMBIENTAL
Av. Reina Maria Cristina s/n. (Palacio 1 - Feria de Barcelona)
08004 Barcelona
TEL: 93 2332309
c/e: leandro@forumambiental.org
www.forumambiental.org