



Anexo 5. Programa de prevención



ÍNDICE

1. ANTECEDENTES Y MARCO ESTRATÉGICO DE LA PREVENCIÓN	1
2. PERSPECTIVA DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN	5
3. OBJETO DEL PROGRAMA.....	6
4. ARTICULACIÓN Y CONTENIDOS DEL DOCUMENTO	6



PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE RESIDUOS

1. ANTECEDENTES Y MARCO ESTRATÉGICO DE LA PREVENCIÓN

En la actualidad pocos discuten que prevenir y reducir los impactos es económicamente menos costoso que eliminar sus efectos, y que actuar así es la mejor forma de conservar el capital natural en un contexto de presión creciente sobre el entorno. Partiendo de este supuesto resulta lógico inferir que cuando la producción de residuos sigue una pauta de crecimiento y creciente complejidad y peligrosidad, la prevención constituye un principio fundamental de toda política racional de gestión de residuos.

La finalidad de la prevención es reducir la generación de los residuos, disminuir la peligrosidad de los generados y facilitar al máximo el aprovechamiento económicamente viable de los recursos que contienen. Como la experiencia internacional pone de relieve, la integración de los residuos al ciclo productivo y de la naturaleza y la minimización del impacto medioambiental de éstos sólo es posible eliminando o disminuyendo sensiblemente la agresividad medioambiental de los compuestos utilizados en la producción de los bienes, lo que exige una profunda revisión del proceso de producción de los mismos y los materiales utilizados. Reducir, facilitar la reutilización de los materiales y desintoxicar los compuestos utilizados constituye, pues, la clave principal de cualquier estrategia de desarrollo sostenible informada por el criterio de sostenibilidad, al permitir la disociación entre el crecimiento del valor económico creador y el uso de recursos y generación de impacto ambiental.

Con esto se establece también el principio fundamental de que quien contamina, en última instancia, no es la actividad de gestión de residuos, sino la de producción y la de consumo, pues la capacidad de contaminación de aquella depende de la calidad y cantidad de residuos que proceden de éstas. En consecuencia, los costes de la gestión de los residuos y del control de sus efectos contaminantes dependerán de la calidad y cantidad de los mismos y, por tanto, del comportamiento de los productores y consumidores de los bienes que los generan.

En este nuevo contexto, el sistema de actores significativos para implementar la estrategia se amplía notablemente, su responsabilidad varía con respecto al antiguo sistema de gestión y su eficaz coordinación resulta decisiva para el éxito del proyecto. No sólo adquiere especial relevancia los distintos niveles de gobierno y la forma como se relacionan, sino también los productores, los consumidores las organizaciones de la sociedad civil. La aplicación de los principios de responsabilidad ampliada del productor y de quien contamina paga y su traducción en regulación, tasas y cambios de comportamiento, no solo resulta fundamental por razones de eficacia, sino también de equidad, toda vez que la comunicación y la educación pasan a ser instrumentos fundamentales para el éxito de la estrategia y la concienciación medioambiental del ciudadano, uno de sus efectos más relevantes.



Marco estratégico de la prevención

El creciente interés por la prevención observado en los distintos estamentos de la administración se refleja en el marco estratégico y normativo desarrollado en los últimos años, que sitúa a la prevención como piedra angular de un sistema de gestión que sirva a los fines de desarrollo sostenible.

En el plano europeo, el **Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente**¹ establece entre sus objetivos y ámbitos prioritarios de actuación sobre el uso y la gestión sostenible de los recursos naturales y los residuos:

“alcanzar una importante reducción global de los volúmenes de residuos generados, mediante estrategias de prevención de producción de residuos, mayor eficiencia en los recursos y un cambio hacia modelos de producción y de consumo más sostenibles”

Para ello el Programa prevé el desarrollo y aplicación de medidas relativas a la prevención y gestión de residuos.

La **Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales**², que contempla como objetivo general reducir los impactos ambientales negativos que se derivan del uso de recursos naturales en una economía en crecimiento, exige que las políticas actuales funcionen mejor, entre otras cosas fortaleciendo su dimensión «uso de los recursos», según convenga, y desarrollando una serie de iniciativas nuevas para garantizar que, a la hora de formular las políticas, se tienen en cuenta los impactos que lleva aparejados el uso de los recursos a lo largo del ciclo de vida.

Esta filosofía del ciclo de vida ha quedado reflejada, en particular, en la comunicación de la Comisión **Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos**³, que subraya la necesidad de que se acometan actuaciones de prevención a nivel estatal, regional y local, las cuales deben incluir objetivos concretos de prevención.

Se han desarrollado planteamientos no legislativos, por ejemplo la **Política de Productos Integrada (PPI)**⁴, específicamente para reducir los impactos ambientales negativos de los

¹ Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002.

² COM(2005) 670 final

³ COM(2005) 666 final

⁴ COM(2003) 302 final



productos a lo largo de su ciclo de vida (producción, utilización y eliminación) y garantizar que estos se traten de forma integrada y, por lo tanto que no se desplacen simplemente de una fase del ciclo de vida a otra.

El **Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales en la Unión Europea⁵** (ETAP) ha determinado muchos medios por los que las tecnologías ambientales pueden reducir los impactos negativos de la producción y el consumo.

Por su parte, la **Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases** establece como primera prioridad la prevención de la producción de residuos de envases y hace referencia a las etapas del ciclo de vida del producto-envase, es decir, insta a prevenir cualitativa y cuantitativamente, no solo en la fuente sino también durante su producción, distribución, comercialización, uso y eliminación. La **Directiva 2004/12/CE**, por la que se modifica la anterior directiva, contempla dentro de las medidas de prevención que han de promover los Estados miembros la elaboración de programas nacionales, introduciendo el concepto de responsabilidad del fabricante de reducir al mínimo el impacto medioambiental de los envases.

La **Directiva 96/61/CE** relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación establece medidas para evitar o reducir las emisiones de determinadas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

La prevención viene también refrendada por la **Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril, relativa a los residuos**, al determinar que:

“Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para fomentar: a) en primer lugar, la prevención o la reducción de la producción de los residuos y de su nocividad.”

Del mismo modo, la **Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos**, en adelante <<Directiva Marco de residuos>>, refuerza las disposiciones sobre prevención de residuos, estableciendo la obligación de que los Estados miembros preparen programas de prevención de residuos (art. 29) concentrándose en los impactos medioambientales clave y teniendo en cuenta el ciclo de vida completo de productos y materiales.

La Comisión señala los contenidos que deben tener dichos programas, aunque no fija unos objetivos concretos de prevención dejando a discreción de los estados miembros el establecimiento de dicho objetivos específicos (art. 30).

⁵ COM (2004) 38 final



En el ámbito estatal, en consonancia con la política europea, la **Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados** que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva anterior, y sustituye la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, tiene por objeto prioritario prevenir la producción de residuos, como reza el artículo 15 de esta Ley. Este artículo sobre Programas de prevención de residuos, establece que las administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, aprobarán antes del 12 de diciembre de 2013, programas de prevención de residuos en los que se establecerán los objetivos de prevención, de reducción de la cantidad de residuos generados y de reducción de la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes, además de describir las medidas adecuadas para lograr una reducción del peso de los residuos producidos en 2020 en un 10% respecto a los generados en 2010.

La **Ley 11/1997 de envases y residuos de envases (LERE)**, también reconoce la prevención como objetivo primordial, al señalar que “se establecen medidas destinadas, como primera prioridad, a la prevención de la generación de residuos de envases”. El reglamento de desarrollo y ejecución de esta ley se aprueba mediante el **Real Decreto 782/1998**, que regula entre otros preceptos los planes empresariales de prevención de residuos de envases, que se configuran como uno de los principales mecanismos instituidos para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos de prevención y reducción fijados en la Ley 11/1997.

Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que incorpora dicha Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico español, tiene como objetivo “evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación en su conjunto, mediante sistemas de prevención y control que eviten su transmisión de un medio a otro”.

El **Plan Nacional de Residuos Urbanos** incidía en sus objetivos y medidas en la prevención y establecía un programa específico de prevención que actúa sobre distintas fases del ciclo de vida de los productos: producción, transporte y consumo. En el momento de redacción del presente Plan, el Plan Nacional de Residuos se encuentra en un proceso de revisión que en su último borrador contempla entre sus objetivos fomentar la prevención de los residuos que prevé alcanzar mediante el establecimiento de medidas específicas de prevención.

Por lo que se refiere al marco normativo autonómico, la **Ley 10/2000**, de Residuos de la Comunidad Valenciana, incorpora la prevención como eje estratégico de la gestión de los residuos, fomentado a través de su artículo 16 actuaciones de prevención y reducción de la producción de residuos y su nocividad. En cuanto al régimen general de la producción y posesión de los residuos se establece que cuando la conselleria competente en medio ambiente conceda la autorización de la instalación, ampliación, modificación sustancial y traslado de las industrias o actividades productoras de residuos peligrosos, determinará la cantidad máxima por unidad de producción y características de los residuos que se pueden generar, tomando en consideración los criterios establecidos en la dicha Ley, dando prioridad al principio de prevención.



El marco normativo autonómico de residuos también contempla entre sus medidas de prevención la obligatoriedad de los productores de residuos peligrosos de elaborar un Plan de Prevención y Reducción de Residuos.

Por su parte, el **Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana**, instrumento director y coordinador de todas las actuaciones que se realicen en la Comunidad Valenciana en materia de gestión de residuos, está basado en tres principios básicos que son, por orden de preferencia, la minimización en la producción de residuos, la valorización máxima y la eliminación segura de los residuos no valorizables.

Por último cabe destacar la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, que hace efectivo la adopción, en el ámbito autonómico, el enfoque integrado y preventivo de la contaminación de origen industrial con el objeto de evitar su transferencia de un medio a otro.

2. PERSPECTIVA DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN

Es claro que el principio de prevención es la primera prioridad de la gestión de los residuos en la Unión Europea como ha quedado explícitamente expresado en las Directivas citadas, en España, como consta en la normativa estatal, y en la Comunidad Valenciana según las prescripciones del artículo 16 de la Ley 10/2000 y de las determinaciones del Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana.

Sobre esta base, el programa de prevención pretende dar respuesta anticipada a la exigencia del marco normativo comunitario (Directiva 2008/98/CE), a efectos del contenido de los planes de gestión de residuos, aportando las medidas destinadas a la prevención de los residuos agrupadas bajo el programa de prevención, que funcionando como programa separado, integra el presente plan.

Se trata, por tanto, de un instrumento dirigido a romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos medioambientales asociados a la generación de residuos, introduciendo medidas antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo con el objeto de reducir la cantidad de residuo, los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana y el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos.

El presente programa se compone de las medidas, que siendo parte integrante del Plan que nos ocupa, se articulan con el claro objetivo de fomentar la prevención de la generación de residuos, clasificadas según líneas estratégicas que permiten la coordinación entre todas ellas.

El ámbito de actuación del Programa de Prevención, como documento integrante del Plan Integral de Residuos, comprende la totalidad de los residuos generados en la Comunitat Valenciana, excepto lo establecido en el artículo 3 de la Ley 10/2000 de



residuos de la Comunitat Valenciana y el artículo 2 de la Directiva 2008/98/CE relativa a residuos.

3. OBJETO DEL PROGRAMA

El objeto del presente documento es la articulación de aquellas medidas dirigidas a promover y facilitar la prevención de la generación de los residuos, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos fijados en el propio plan así como, a apoyar la incorporación de las prescripciones marcadas por la Directiva 2008/98/CE. Más concretamente se proponen medidas dirigidas a alcanzar conceptos clave, entre otros:

- Disociar el crecimiento económico y los impactos medioambientales asociados a la generación de residuos.
- Introducción de un enfoque que tenga en cuenta no sólo la fase de residuo sino todo el ciclo de vida de los productos y materiales.
- La urgente necesidad de una transformación del sistema actual de producción y consumo para que sea más sostenible.

4. ARTICULACIÓN Y CONTENIDOS DEL DOCUMENTO

Las medidas que integran el Programa de Prevención se sustentan en el diagnóstico realizado de la situación existente sobre la producción y gestión de los residuos, ofreciendo respuestas a las necesidades o carencias identificadas en base a un enfoque de ciclo de vida de los productos y materiales.

Todas ellas están integradas en los documentos que, conforme a lo establecido en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunitat Valenciana, comprenden el PIRCV y, más concretamente, desarrolladas en la Memoria Justificativa, el Documento de Ordenación Vinculante y el Documento de Ordenación No Vinculante. Por ello, el presente documento se limita a la articulación de las medidas dirigidas a prevenir la generación de los residuos y remite su descripción y desarrollo a los documentos mencionados.

Las medidas de prevención se vertebran según su afección a distintos ámbitos de la prevención de los residuos y considerando la tipología de los mismos:

- a. Las condiciones marco de la generación de residuos.
- b. La fase de diseño, producción y distribución.
- c. La fase de consumo y uso.



A) MEDIDAS QUE PUEDEN AFECTAR A LAS CONDICIONES MARCO DE LA GENERACIÓN DE RESIDUOS

Este bloque contempla las medidas relativas a instrumentos económicos que fomentan una utilización eficiente de los recursos así como la promoción de la investigación, la difusión y utilización de los resultados de estudios sobre tecnologías y productos más limpios.

Asimismo, hay que señalar que para el seguimiento de las diferentes actuaciones se han elaborado indicadores significativos y efectivos de las presiones medioambientales relacionadas con la generación de residuos a fin de contribuir a la prevención de la generación de residuos y que permiten evaluar los avances realizados en cada uno los objetivos marcados.

Tabla 1. Medidas de prevención que pueden afectar a las condiciones marco de la generación de residuos.

Tipología de residuo	Medidas que pueden afectar a las condiciones marco de la generación de residuos
Generales	Orientar la implantación de mejores técnicas y tecnologías disponibles en la producción y gestión de residuos.
Residuos urbanos	Revisión del modelo económico en pro de aplicar el principio de “quien contamina, paga”, a través de un sistema impositivo específico
Residuos de la construcción y demolición	Elaboración de un modelo de Ordenanza Municipal que regule la obligación de los productores de constituir una fianza o garantía financiera que asegure el cumplimiento de la correcta gestión de los residuos generados en la obra, vinculada al otorgamiento de la licencia municipal de obras y en su caso aprobación mediante Decreto del Consell.
Residuos sanitarios	Promover la incorporación de sistemas de gestión intracentro (desinfección térmica), especialmente en grandes centros hospitalarios, a fin de reducir la cantidad de residuos sanitarios del grupo III.
Residuos agropecuarios	Colaboración e intercambio de información y experiencias con asociaciones de fabricantes y recicladores de plástico y otras Administraciones Públicas.
	Apoyo a proyectos de investigación y estudio para la utilización de plásticos biodegradables en el ámbito de la actividad agrícola.



B) MEDIDAS QUE PUEDEN AFECTAR LA FASE DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN

Las medidas dirigidas a prevenir la generación de residuos en la fase de diseño, producción y distribución están vinculadas con la sensibilización ambiental de los diferentes sectores de la producción y el establecimiento de acuerdo voluntarios para encontrar soluciones tendentes a reducir y eliminar los flujos de residuos generados.

Tabla 2. Medidas de prevención que pueden afectar la fase de de diseño, producción y distribución.

Tipología de residuo	Medidas que pueden afectar la fase de de diseño, producción y distribución
Generales	Orientar la implantación de mejores técnicas y tecnologías disponibles en la producción y gestión de residuos.
	Desarrollo de un programa de divulgación e información destinado a los ciudadanos y a los agentes socioeconómicos
Residuos industriales	Fomentar la realización de estudios que permitan determinar los flujos de residuos con problemática específica generados por los diferentes sectores de la producción y establecer convenios con los sectores afectados para encontrar soluciones tendentes a reducir y eliminar estos flujos de residuos.
Residuos de envases y envases usados	Fomento de estudios e investigación para la búsqueda de materiales alternativos que permitan un menor coste ambiental.

C) MEDIDAS QUE PUEDEN AFECTAR LA FASE DE CONSUMO Y USO

Este bloque agrupa las medidas relativas a la realización de campañas de sensibilización del e información dirigidas al público en general, la integración de criterios medioambientales y de prevención de residuos en los concursos y contratos del sector público, y el apoyo a estudios y la promoción de la reutilización o la reparación de productos desechados adecuados o de sus componentes.



Tabla 3. Medidas de prevención que pueden afectar la fase de consumo y uso.

Tipología de residuo	Medidas que pueden afectar la fase de consumo y uso
Generales	Desarrollo de un programa de divulgación e información destinado a los ciudadanos y a los agentes socioeconómicos.
	Ejecución de campañas de comunicación y sensibilización social.
	Apoyo a la investigación y estudio para la búsqueda de alternativas económicamente viables de tratamientos de residuos y de utilización de los productos obtenidos en la valorización material de los mismos.
Residuos industriales	Orientación de la demanda del consumidor hacia productos resultantes de procesos de reciclado y otras formas de valorización de residuos
Residuos de construcción y demolición	Difusión, entre los sectores implicados, de las prescripciones técnicas exigidas en la normativa específica para la utilización de áridos reciclados en el sector de la construcción.
Vehículos al final de su vida útil	Estudio de identificación de operaciones de reutilización, reciclaje y valorización energética de los residuos generados en los procesos de descontaminación .
	Estudio de identificación de operaciones de reutilización, reciclaje y valorización energética de los residuos generados en los procesos de fragmentación.
Neumáticos fuera de uso	Estudio de identificación de operaciones de reutilización, reciclaje y valorización de los NFU.
Aceites industriales usados	Estudio de identificación de operaciones de regeneración, teniendo en cuenta los criterios de rendimiento establecidos en el Real Decreto 679/2006, y de valorización de los aceites industriales usados.
Residuos de envases y envases usados	Firma de acuerdos voluntarios de buenas prácticas con las asociaciones del comercio, la distribución, los fabricantes y el resto de sectores implicados para corregir el uso innecesario de bolsas y promover su reutilización, así como el fomento del uso de bolsas reutilizables.
Residuos agropecuarios	Apoyo a proyectos de investigación y estudio para la utilización de plásticos biodegradables en el ámbito de la actividad agrícola