

Irène Dupuis
Doctora en Geografía por la Universidad de París VIII - Saint-Denis
Consultoría en Políticas Agrarias y Medioambientales
iredup@wanadoo.es

*Comunicación al XVII Coloquio de Historia canario-americana,
dentro del área temática 1: Geografía*

**LAS DIFICULTADES PARA LA PUESTA EN MARCHA
DE UNA POLÍTICA DE RESIDUOS AGRARIOS EN CANARIAS**

La adopción de una política europea de residuos se remonta a 1975, y se inscribe en el marco de las políticas medioambientales que fueron desarrolladas, al menos a nivel institucional y normativo, desde entonces. Todas ellas, especialmente la de residuos, pretenden evitar amenazas de daños y deterioros que pesan sobre el medio ambiente y la salud humana.

La política de residuos concierne a todas las actividades económicas y al ámbito doméstico. El sector agrario presenta, frente a otras actividades económicas, dos características diferenciales en cuanto a los residuos: por una parte, se trata de un sector que genera una amplia gama de residuos. Por otro lado, la puesta en práctica de la normativa europea no es simple en el ámbito de los residuos generados en la agricultura y la ganadería.

En Canarias, a pesar del retroceso marcado en la agricultura en el mismo periodo, la intensificación de esta actividad ha ido generando cada vez más residuos. Cualquier habitante del Archipiélago ha podido observar, con mayor o menor frecuencia, como se abandonan esos residuos en los lugares más sorprendentes y recónditos como los espacios protegidos, los fondos de barrancos, los caminos rurales, o se invaden los contenedores de basura urbana. En determinadas zonas del archipiélago, la situación resulta, además de obvia, preocupante: el barranco Horno de la Teja, en el municipio de Los Llanos de Aridane en La Palma, invadido de plátanos de destrío y de otros residuos, ofrece una visión desoladora donde se mezclan malos olores, tipos de residuos, plagas de ratas e insectos, que han transformado el lugar en una zona a evitar. Otro ejemplo: los avicultores se enfrentan, en su mayoría, a la imposibilidad de deshacerse “correctamente” de la gallinaza, provocando problemas a los núcleos de población cercanos por malos olores, plagas de insectos y contaminación del subsuelo. También es de sobra conocido que la fiesta de San Juan marca una cierta estacionalidad en la desaparición de residuos: las hogueras sirven para eliminar, además de la materia orgánica de la zafra, muchos otros tipos de residuos, sobre todo plásticos, constituyendo un daño significativo por una quema inadecuada, además de ilegal.

Lejos de inscribirse en la corriente actual de “delincuentización” de los agricultores y ganaderos, esta comunicación tiene como objetivo aportar elementos de respuesta a esta situación, identificando las razones que explican las dificultades encontradas por el sector a la hora de la gestión de los residuos que genera. Para ello, se trata de analizar el marco institucional y de reflexionar en qué resulta poco adaptado, al sector agrario. Se pretende llegar así a un primer estado de la cuestión sobre la situación de los residuos de la actividad agrícola en Canarias.

Como elemento preliminar, notemos que la situación de estos residuos varía considerablemente dentro del Archipiélago. Esta variación se debe en parte a la diversidad de los sistemas agrarios. Nos referimos aquí al conjunto de los elementos que configuran la actividad agraria dentro de una misma isla, el peso relativo de cada cultivo y más peculiarmente la relación cuantitativa y cualitativa entre agricultura y ganadería. Otro de los factores capitales a considerar radica en la respuesta institucional, adoptada o no, por las administraciones locales, Cabildos y municipios. Ya que resulta imposible describir, por las limitaciones de este tipo de comunicación, el conjunto de estas situaciones, nos centramos aquí en Tenerife, aunque completaremos con ejemplos de las demás Islas siempre que sean relevantes. Aún así reduciendo el ámbito geográfico, esta comunicación sólo pretende exponer unos apuntes que sirvan para iniciar una reflexión sobre una cuestión casi desconocida.

Un marco institucional poco adaptado a los residuos agrarios

En primer lugar, **la actual política** aplicada a los residuos deriva del ámbito europeo. La Directiva 75/442¹ relativa a residuos constituye, un marco estricto en cuanto a los objetivos pero relativamente flexible en término de medios. Por ello, las transposiciones nacionales pueden variar notablemente según los Estados miembros. En España, la normativa nacional actual de base es la Ley 10/1998 de Residuos². Según los casos, la transposición al derecho de las Comunidades Autónomas (CCAA) es literal o puede ser más estricta que la normativa europea o nacional. El análisis de esas normativas merecería una descripción exhaustiva, pero nos limitaremos aquí a subrayar los puntos que nos parecen más significativos para el sector agrario en el contexto global de los residuos.

En su inicio, la política de residuos se definió con el objeto de proteger el medio ambiente y consecuentemente la salud pública. Se trataba de encausar los residuos hacia una correcta gestión, evitando vertederos incontrolados e imponiendo normas estrictas para las actividades de gestión. La obligación de fomentar de manera prioritaria la prevención de residuos, seguida del reciclaje y la reutilización, como la valorización energética de los mismos, ya estaba presente en la Directiva marco de 1975, pero es sólo a partir de la mitad de los años 1990 que se empiezan a fijar objetivos cuantitativos para esas operaciones. Por ejemplo, en 1994 se adopta la Directiva sobre envases y residuos de envases, que fija con plazos sucesivos, el grado de reciclado y valorización³. Otro ejemplo: la reducción de residuos municipales que pueden entrar a vertedero. A partir de julio 2006, no se puede aceptar los neumáticos usados enteros y ciertos residuos hospitalarios. La fracción biodegradable también tiene que reducirse, por plazos, el 75%, el 50% y después el 35% de las cantidades generadas en el año 1995⁴. La limitación de la materia orgánica toca especialmente a la agricultura, ya que cerca del 5% de los residuos generados en la UE consiste en restos vegetales de la actividad⁵.

De la Directiva marco de 1975 deriva el reparto de responsabilidades básicas. Esquemáticamente, las administraciones tienen obligación de encargarse de los residuos urbanos, pero no de los residuos generados por las actividades productivas, esencialmente las industriales. Este

¹ Directiva del Consejo 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, con las modificaciones de la Directiva del Consejo 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, DOCE n° L 194 de 27.7.1975 y n° L 78 de 26.3.1991.

² Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, BOE n° 96 de 22.4.1998.

³ Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, DOCE n° L 365 de 31. 12. 1994, p. 10.

⁴ Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril, que regula el vertido de residuos, DOCE L 182 de 16.7.1999.

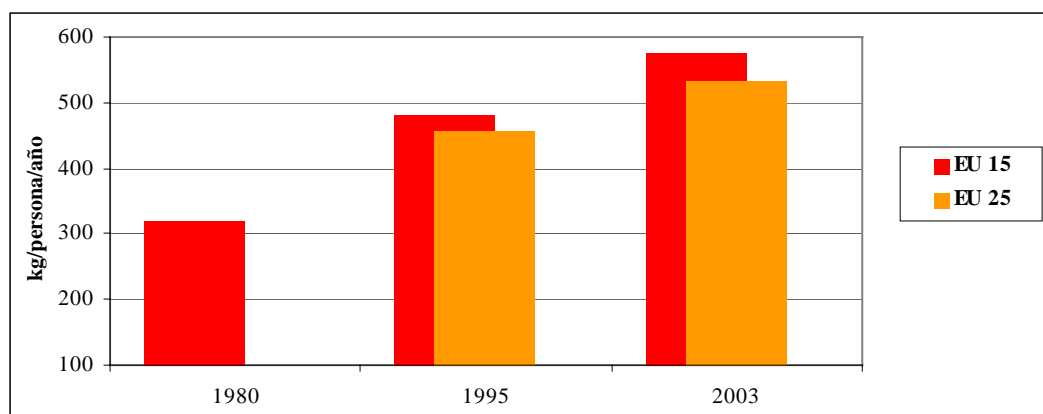
⁵ Comisión Europea, 2000. Se trata de una estimación poco contrastada, ya que muchos países de la UE no generan verdaderamente estadísticas en la materia. Eurostat, 2005, p.3.

principio presenta el interés de involucrar, al menos es la voluntad, a los sectores productivos, que deben costear y organizar la gestión. Si el efecto esperado era que los sectores productivos integraran este nuevo imperativo, el impacto ha sido mínimo: de hecho, la vida útil de la mayoría de los productos sigue acortándose.

A pesar de la puesta en marcha de la política europea de residuos, este periodo ha desvelado un aumento sensible de las cantidades generadas anualmente (ver, a título de ejemplo, la Figura nº 1). Tanto es así que muchos vertederos vieron recortada su vida útil en la mitad de los plazos previstos. Este es el caso del vertedero de Arico en Tenerife. Con esta tendencia, se hizo patente la necesidad de imponer reglas de reducción y reciclado más estrictas, y de esta manera volver a poner en la cadena productiva estos materiales que no pueden seguir acumulándose indefinidamente y presionando más sobre el medio ambiente.

Más recientemente ha habido una ola de normativas más coaccionadoras; es posible que incidan más claramente sobre las formas de fabricación de productos. En este grupo se puede nombrar las normativas relativas a los vehículos al final de su vida útil, a los residuos de equipos eléctricos y electrónicos, a las medicinas (con la creación del sistema SIGRE presente en las farmacias) o de los envases vacíos de productos fitosanitarios (SIGFITO) que describimos más adelante.

Figura nº 1: Generación media de residuos urbanos por habitante en la UE (15) y UE (25)



Fuente: Comisión europea, 2000 y Eurostat, 2005.

El enfoque de la normativa está orientado por tipos de residuos y actividades de gestión. El elevado número de tipos de residuos existentes llevó a abordar su gestión según la composición y peligrosidad del mismo⁶. Por lo tanto, en ausencia de una lectura sectorial, muchos puntos de procedimientos y modalidades de gestión quedan por determinar, o al menos su interpretación resulta a menudo confusa en el propio seno de las administraciones competentes. Las dudas no se circunscriben a Canarias, sino que se producen también en las instituciones nacionales y europeas, especialmente para los residuos agrarios⁷.

⁶ Los residuos peligrosos deben ser gestionados de manera específica, según las pautas de la Directiva 1991/689 CE de 12 de diciembre de 1991, DOCE nº L 377 de 31.12.1991.

⁷ Prueba de ello, una reciente sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de residuos (Sentencia de 8 de septiembre de 2005, sobre el caso de unas instalaciones porcinas de la zona del Baix Ter) ofrece un caso ejemplar de la dificultad a delimitar los conceptos. Ver sobre este punto: I. Dupuis, 2006 (a).

En España, las CCAA han asumido muchas competencias en la materia. Para Canarias, **competencias y responsabilidades** están repartidas entre el Gobierno regional, los Cabildos, los municipios y los poseedores de residuos, en virtud de la Ley 1/1999 de residuos de Canarias⁸.

- El Gobierno de Canarias, a través de la Viceconsejería de Medio Ambiente, le compete la transposición legal de la normativa nacional, la vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Es el órgano que otorga las autorizaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y lleva el registro de las empresas, públicas o privadas que no necesiten ser autorizadas. El Gobierno también es responsable de la planificación de la gestión de los residuos a nivel regional, a saber el Plan Integral de Residuos de Canarias (PIRCAN)⁹. Comparte esta competencia de planificación con los Cabildos.
- Los Cabildos son los órganos responsables de la planificación de residuos a nivel insular. Según los casos, existe o no un Servicio específico dentro de la estructura orgánica del Cabildo. En Tenerife, los municipios han acordado delegar la competencia al Cabildo para la recogida y el tratamiento de los residuos urbanos. En las otras Islas se sigue la misma tendencia. Se trata de una iniciativa que permite rentabilizar las infraestructuras, y disminuir así los costes de gestión. El agrupamiento, de municipios en mancomunidades o consorcios en el caso de España para este fin específico, ha sido frecuente en el resto de la UE.
- Los municipios están obligados a la recogida y tratamiento de los residuos urbanos, cuyo coste está parcialmente cubierto por las tasas municipales por servicio de basura¹⁰. Los residuos urbanos vienen definidos, según el artículo 15, como *los residuos domésticos, los de comercios y de oficinas y servicios, así como otros residuos que, por su naturaleza o composición, pueden asimilarse a los residuos domésticos*.
- Al contrario que para los residuos domésticos, los poseedores de residuos no urbanos, en este caso los agricultores y ganaderos, están obligados a entregar sus residuos a un gestor autorizado o bien gestionarlos, individual o colectivamente (art. 16 & 19). En cualquier caso, les incumbe financiar la gestión correspondiente. Esto no es propio del sector agrario, sino de todos los residuos derivados de las actividades productivas, inscribiéndose en la línea del principio “quien contamina, paga”. Precisaremos el alcance de este principio en la segunda parte del artículo, pero ya podemos afirmar que en el sector agrario canario esta responsabilidad no es conocida, ni aceptada por parte de los agricultores que conocen su obligación.

A partir de una lectura estricta del reparto legal de responsabilidades, podríamos entender que ciertos residuos agrícolas debieran ser gestionados por los municipios, como: la materia vegetal; los plásticos, entre ellos los envases considerados legalmente no peligrosos, como los de los ácidos y fertilizantes; el papel y cartón, como el de los sacos de papel de ciertos piensos y abonos. En efecto, estos residuos son absolutamente asimilables a los urbanos, ya que su composición suele ser idéntica. Esta lectura no se ha dado en Canarias, ni en el resto de España, con la excepción de algunos municipios eminentemente agrícolas, como El Ejido (Almería)¹¹ o

⁸ Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, BOC nº16 de 5.2.99.

⁹ A saber el documento de planificación plurianual realizado por la Consejería de Medio Ambiente de Canarias.

¹⁰ Art. 27 de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias. BOC nº 16 de 5.2.99.

¹¹ El compromiso de este municipio hacia la gestión de los residuos agrícolas es ejemplar, ya que ha contribuido considerablemente a la puesta en marcha de sistemas de gestión. Conforme con la normativa, los costes son asumidos por los poseedores, aunque el Ayuntamiento ha subvencionado una parte de las instalaciones del complejo de gestión. La intervención temprana de la entidad local se debe en parte a que los residuos abandonados en este municipio de 11.000 ha hortícolas bajo invernadero ya estaban estorbando a otras actividades, suponían un

Pilar de La Moradada (Alicante), o ganaderos. En estos casos, los Ayuntamientos han facilitado el proceso de recogida y tratamiento¹². Mientras los agricultores y los ganaderos son quienes asumen los costes correspondientes de la gestión, de acuerdo con el espíritu de la normativa.

Como pieza clave de la gestión de residuos, falta nombrar **los gestores autorizados**. Son empresas cuya actividad – la recogida, el transporte y/o el tratamiento de residuos – ha sido autorizada a través de la Viceconsejería de Medio Ambiente¹³. Es importante subrayar que, en la mayoría de los casos, se trata de empresas privadas. Esta característica influye en el sentido de que si bien esas empresas están sometidas a reglas teóricamente estrictas en cuanto a las medidas de seguridad y procedimientos, no tienen obligaciones respecto de la recogida. Dicho en otros términos, se rigen, igual que las empresas de otros sectores de actividad, por el principio de rentabilidad.

El control de la correcta gestión recae en varios organismos, en particular en la Guardia civil, a través del SEPRONA así como sobre la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente. En teoría, la Consejería de Agricultura también debiera jugar un papel de control, en el marco del control de las ayudas que reciben los agricultores. En efecto, hoy día la obtención de las ayudas agrícolas y ganaderas suele estar condicionada al respeto, de la correcta gestión de residuos. En la realidad, apenas se está empezando a contemplar este aspecto durante las inspecciones.

El transporte de los residuos en Canarias debe ser realizado por un transportista autorizado¹⁴. Esta norma es más estricta que lo exigido por la ley nacional; Canarias es una de las pocas CCAA que haya impuesto este criterio. Por su insularidad o lejanía, se han previsto subvenciones al transporte entre islas, y hasta la Península, para Canarias, Islas Baleares y Ceuta. Pero las fichas financieras puestas a disposición por el Ministerio de Medio Ambiente¹⁵ son totalmente insuficientes para cubrir los transportes interinsulares y nacionales.

En resumen, el marco institucional se caracteriza por la multiplicidad de actores, entre los cuales resalta la ausencia de las autoridades agrarias, autonómicas e insulares en esta arquitectura legal. El enfoque de gestión no sectorial de la normativa complica notablemente la gestión efectiva de los residuos. En esta compleja situación, es evidente que dada la poca capacidad de las empresas o personas físicas del agro canario para gestionar individualmente sus residuos, la *responsabilidad moral*, que no legal, no puede sino recaer en el sector.

peligro (incendios, estorbo de los caminos...) y daba una imagen muy nefasta a las centrales de compra que suelen visitar los lugares de producción, especialmente las inglesas y las del resto del Norte de Europa.

¹² En algunos municipios con fuerte presencia porcina, los Ayuntamientos también han participado de la búsqueda de soluciones, ayudando a la instalación de infraestructuras de tratamiento.

¹³ La normativa que regula las actividades de gestión es el Decreto 112/2004, de 29 de julio, por el que se regula el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de gestión de residuos, y se crea el Registro de Gestores de Residuos de Canarias, BOC nº 158 de 17.8.2004.

¹⁴ Art. 3 del Decreto 112/2004.

¹⁵ Para el año 2004, el montante era inferior a 4 millones de euros para las Islas Baleares, Canarias y Ceuta. Las órdenes ni siquiera salen todos los años. Ver por ejemplo la Orden MAM/2545/2004, de 21 de julio, por la que se regula la concesión de subvenciones para financiar el transporte a la Península, o entre islas, de los residuos generados en el año 2003 en las Illes Balears, Canarias y Ceuta, BOE nº 182 de 29.7.2004.

Situación actual en la gestión de los residuos agrícolas en Canarias

Una vez descritas las líneas básicas del marco institucional que enmarca la gestión de residuos agrarios, vamos a ver en qué medida condiciona la gestión efectiva de los mismos en Canarias, después de obtener un primer panorama de la generación cuantitativa de los residuos.

¿Cuántos residuos se generan en el agro canario?

Como ya se apuntó antes, el sector agrario genera muchos tipos de residuos: algunos peligrosos como los envases y productos fitosanitarios en agricultura y los Materiales Especificados de Riesgo (MER)¹⁶ en ganadería; otros son muy voluminosos, como la materia vegetal o los plásticos de invernadero en agricultura, o mal percibidos por la sociedad, como los estiércoles y purines. A efectos prácticos, la mayoría de los insumos, o sus envoltorios, utilizados en el agro se convierten, más tarde o más temprano, en residuo o material que ha perdido su función inicial.

En Canarias, las estimaciones disponibles sobre la generación a nivel regional provienen del Plan Integral de Residuos de Canarias (PIRCAN)¹⁷. Aporta algunos datos cuantitativos globales, acompañados de un análisis somero de las posibilidades de gestión¹⁸, así como algunas propuestas de creación de sistemas de gestión. Desgraciadamente, ninguna de éstas se ha materializado hasta el día de hoy, a excepción de las infraestructuras para la eliminación de cadáveres de animales en algunas Islas.

A nivel insular, donde mejor se conoce la situación es en Tenerife, habiendo realizado el Cabildo un esfuerzo notable para diagnosticarla. Entre otros trabajos, se realizó una encuesta en toda la Isla para conocer los volúmenes correspondientes y sus características. Esta labor ha sido llevada a cabo por la empresa Gabinete de Proyectos Agroecológicos, encargada por el Servicio Técnico de Agricultura.

La encuesta proporciona datos bastante precisos por cultivos y, cuando se ha estimado oportuno, por zonas geográficas o por formas de conducción de los cultivos. Los valores medios producidos según los subsectores son difícilmente extensibles a las otras Islas, ya que los factores en juego para la generación de residuos varían mucho: por ejemplo ciertos ácidos que corrigen el pH del agua sólo se usan en las zonas donde éstas no presentan una calidad suficiente para el riego.

La tabla nº2 aporta algunos de los resultados obtenidos, distinguiendo los residuos que se generan en campo cada año de los producidos en los empaquetados y bodegas. Evidentemente, existen muchísimos más tipos de residuos producidos por la actividad agrícola¹⁹. Estos datos deben ser considerados como estimaciones, por la amplia variabilidad de cultivos y de técnicas de producción aplicadas. Se ha completado la información sobre los volúmenes por una apreciación cualitativa referente a las posibilidades técnicas de gestión en Tenerife, o al menos dentro del Archipiélago. Esta apreciación deriva de otros trabajos y observaciones de campo, ambos realizados por la autora en el marco de su labor profesional.

¹⁶ Se trata de los cadáveres y restos de animales de las especies rumiantes, bovino, ovino y caprino, cuyo tratamiento es objeto de una especial atención desde la crisis de las “vacas locas”.

¹⁷ Actualmente, el PIRCAN vigente es el de 2000-06. Ha sido aprobado a través del Decreto 161/2001, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Canarias, BOC nº134 de 15.10.2001. Este plan se encuentra actualmente en revisión para el próximo periodo.

¹⁸ El examen detenido de las informaciones aportadas muestra una cierta confusión, debida en gran parte a la falta de experiencia en este ámbito. Por ejemplo, se entiende que todos los plásticos son reciclables, mientras la malla de invernadero y las bolsas de las piñas de plátano no lo son en la actualidad.

¹⁹ Para una aproximación más exhaustiva de los residuos que genera este sector, consultar Dupuis, I, 2005 (b).

Como queda reflejado a continuación, los residuos del sector agrícola representan cantidades realmente significativas, en peso y en volumen. La fracción vegetal se eleva unas 175.300 t, hablamos de más de 3,8 millones de unidades de envases y sacos generados por los tratamientos fitosanitarios, las enmiendas y los ácidos. Si 1.600 t de cubiertas de invernadero no parece mucha cantidad, representa sin embargo unos volúmenes considerables de un residuo difícilmente reciclable en Canarias, tal como se explica más adelante.

Tabla nº2: Generación total anual de residuos agrarios en Tenerife

Tipo de residuo	Cantidades en campo	Cantidades en empaquetados bodegas e industrias	Total	Comentarios
Fruta destrío	35.000 t	42.000 t	77.000 t	Existen numerosas formas de gestión, muchas de ellas tradicionales.
Restos vegetales	71.100 t		71.100 t	
Restos de poda	16.500 t		16.500 t	
Restos vinificación		10.700 t	10.700	
Filme plástico de invernadero	466 t		466 t	Reciclable
Malla cubierta y cortavientos	1.100 t		1.100 t	No reciclable
Malla anti-raíz	19 t		19 t	No reciclable
Malla entutorado	7 t		7 t	No reciclable
Envases plástico 1 litro	292.400 ud	12.200 ud	304.600 ud	La gestión de todos los envases vacíos de productos fitosanitarios se hace a través de SIGFITO. Los demás envases deben entregarse a los gestores autorizados.
Envases plástico 5 litros	113.500 ud	300 ud	113.800 ud	
Envases plástico 20-25 litros	177.000 ud	4.600 ud	181.600 ud	
Sacos de plástico	2.791.300 ud		2.791.300 ud	
Sacos de papel	407.700 ud		407.700 ud	
Substrato de lana roca	140 t		140 t	No reciclable
Substrato de fibra coco	930 t		930 t	No reciclable
Substrato de picón	4.530 t		4.530 t	Reciclable
Mangueras y laterales de riego	375 t		375 t	Reciclable
Alambres	115 t		115 t	Reciclable
Atado de rafia	210 t		210 t	No reciclable
Bolsas piñas plátanos		130 t	130 t	No reciclable
Bolsas y macetas de cultivo	400.000 ud		400.000 ud	Reciclable
Bandejas de poliuretano blanco	44.100 ud		44.100 ud	No reciclable
Cajas y cubos para el transporte	10.900 ud	15.800 ud	26.700 t	Reciclable
Cartones de embalaje	175 t	850 t	1.025 t	Reciclable
Palés	16.700 ud	13.300 ud	31.000 ud	Reciclable
Plásticos, flejes		15.000 m ³	15.000 m ³	No reciclable
Trampas insectos, colmenas	36.500 ud		36.500 ud	No reciclable
Sacos de piensos	2.442.000 ud		2.442.000 ud	Reciclable según material
Envases de higiene ganadera	3.200 ud		3.200 ud	Reciclable
Estiércoles (todas especies)	300.000 t		300.000 t	Reciclable
Cadáveres y restos de animales*	1.980 t		1.980 t	Reciclable según especies

Fuente: I. Dupuis, 2005 (b), 2006 (a), 2006 (b). * Price Waterhouse Coopers, 2005.

En la actualidad, la mayoría de los residuos agrarios no son gestionados correctamente, excepto buena parte de la materia vegetal, que se da como alimento al ganado. Tenemos aquí que indicar que esta situación no es propia únicamente de Tenerife, sino que es similar a la de las otras islas.

¿Significa esto que no existe la posibilidad de gestionarlos en Canarias? De momento, en las Islas menores, la falta de gestores autorizados para los residuos agrarios impide entregarlos adecuadamente, al contrario que en Tenerife y Gran Canaria, donde existe suficientes gestores como para gestionar correctamente casi todos estos residuos, sobre todo los reciclables. Sin embargo, son escasos los volúmenes gestionados correctamente en aquellas Islas. En este panorama, resalta el inicio de la gestión de residuos generados por los empaquetados en Tenerife: estos esfuerzos responden a las presiones realizadas por las certificadoras²⁰. En efecto, la gestión de residuos ocupa un peso relativo cada vez mayor en la puntuación que permite obtener una certificación de calidad.

¿Cuáles son entonces las razones de esta situación de poca gestión?

Obstáculos a la gestión de residuos en Canarias

A partir de los elementos descritos, podemos ver cuáles son los frenos a la implantación de la gestión de residuos en Canarias, sin que el orden en el que aparecen se relacione con su importancia. Algunos están directamente relacionados con el marco institucional como la falta de información del propio sector, la confusión sobre el reparto de las responsabilidades, el control y la complejidad de la gestión. Otros derivan de las características de la agricultura canaria, como los problemas de escala tanto a nivel insular como de las explotaciones, las condiciones de transporte y por último la coyuntura actual del sector.

La correcta gestión de los residuos constituye un reto relativamente nuevo, cual que sea el sector de actividades. Cualquier cambio que se quiera impulsar en la sociedad debería apoyarse sobre **la información y la formación** de los destinatarios, en este caso los poseedores de residuos debieran de ser el público objetivo. Estas dos herramientas han sido, hasta el día de hoy, muy poco utilizadas en Canarias, aunque notablemente más en Tenerife, seguido de Gran Canaria y La Palma. En general, este compromiso insuficiente por parte de las administraciones públicas se debe, resumiendo, a la voluntad de no promover un sistema incompleto y deficiente y al hecho de que los residuos agrarios no constituyen ninguna prioridad frente a otros residuos mucho más problemáticos o voluminosos, como los residuos urbanos, los de la construcción o los sanitarios.

De la falta de información, deriva en parte **la confusión que predomina en cuanto a las responsabilidades de los distintos actores**, tanto las administraciones públicas como los propios subsectores. Como hemos dicho, la responsabilidad de la correcta gestión incumbe al poseedor del residuo. Incluso cuando los agricultores están informados, tienden a esperar que la responsabilidad recaiga en las administraciones públicas, a la imagen de los residuos urbanos²¹. De hecho, en las pocas ocasiones en que el sector agrario ha expresado su demanda, se ha dirigido a las autoridades agrarias. Pero éstas no juegan legalmente ningún papel en esta arquitectura y tampoco han mostrado, hasta ahora, voluntad por intervenir en este proceso²².

²⁰ Se trata de empresas que certifican la calidad de los productos, como el respeto de las normas vigentes durante la producción de productos agrícolas. En Canarias, cerca de 90% de la producción tomatera está certificada en AENOR, y el sector platanero se encuentra finalizando la implantación de la misma certificación.

²¹ Art. 28 de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias, BOC nº 16 de 5.2.1999.

²² A la excepción del Servicio de Capacitación de la Consejería de Agricultura que, además de organizar los primeros cursos en el Archipiélago, ha impulsado la correcta gestión en las Escuelas de Capacitación Agraria de

En la actualidad, la gestión de los envases vacíos de productos fitosanitarios es la única excepción en que la responsabilidad de su gestión no compete al poseedor. En efecto, obligados por la normativa de 2001²³, los fabricantes, envasadores y distribuidores de estos productos han debido organizar, para todo el territorio nacional, la recogida de los residuos consecuentes. De esto la creación de un sistema integrado de gestión, llamado SIGFITO, basado en la recogida conjunta de los envases, a través de puntos o centros de agrupamiento. Además de ciertos distribuidores, el sistema se apoya en buena parte en las cooperativas o empresas agrarias que se han adherido al sistema²⁴. Las condiciones de entrega de los envases vacíos varían notablemente de un centro al otro: algunos, las cooperativas sobre todo, recogen con frecuencia los envases a sus socios exclusivamente; otros, los menos, abren el punto en el mismo horario de apertura, es el caso de algunos distribuidores. Todos tienen obligación de abrir a cualquier persona al menos dos veces al año²⁵.

En Canarias, la puesta en marcha del sistema de recogida es reciente, se remonta al año 2005. Si bien debiera haberse implantado en todas las Islas, de momento sólo ha empezado a funcionar en Tenerife, Gran Canaria, La Palma y próximamente en Lanzarote. La colaboración de una cooperativa, una empresa agrícola o un distribuidor es voluntaria; con lo cual la distribución geográfica de los centros es irregular en el espacio, como se observa en el mapa siguiente. Con unos 59 centros funcionando o a punto de ello en agosto de 2006, el sistema presenta numerosos inconvenientes para los agricultores y por ello es poco efectivo. Pero es el único residuo para el cual se ha organizado la recogida.

Globalmente, en Canarias, **el control institucional** es tan escaso que no fomenta ni la toma de consciencia ni la responsabilización del sector. Tanto es así que la mayor presión existente en la actualidad proviene de las certificaciones de calidad para las producciones agrarias que prestan una atención creciente a este aspecto, exigiendo que el productor demuestre que su gestión ha sido correcta.

La **complejidad de la gestión** constituye también un freno al cambio. A cada residuo se le debería aplicar una gestión propia y entregar a un gestor autorizado para el mismo²⁶. Dada la variedad de los residuos generados por la agricultura y ganadería, nos encontramos en que las reglas de gestión impuestas resultan complejas a los ojos de los agricultores, y a menudo incoherentes. Por ejemplo, los envases vacíos de productos fitosanitarios son considerados peligrosos, y los de ácidos no, mientras se conoce la peligrosidad de estos productos al ser manipulados. Lo que refuerza que el buen funcionamiento de la gestión debería apoyarse sobre acciones sólidas de información y formación de los actores implicados.

Los Llanos (La Palma) y de Tacoronte (Tenerife). Resaltemos también la labor importante de divulgación hacia los agricultores por parte del Servicio Técnico de Agricultura del Cabildo de Tenerife.

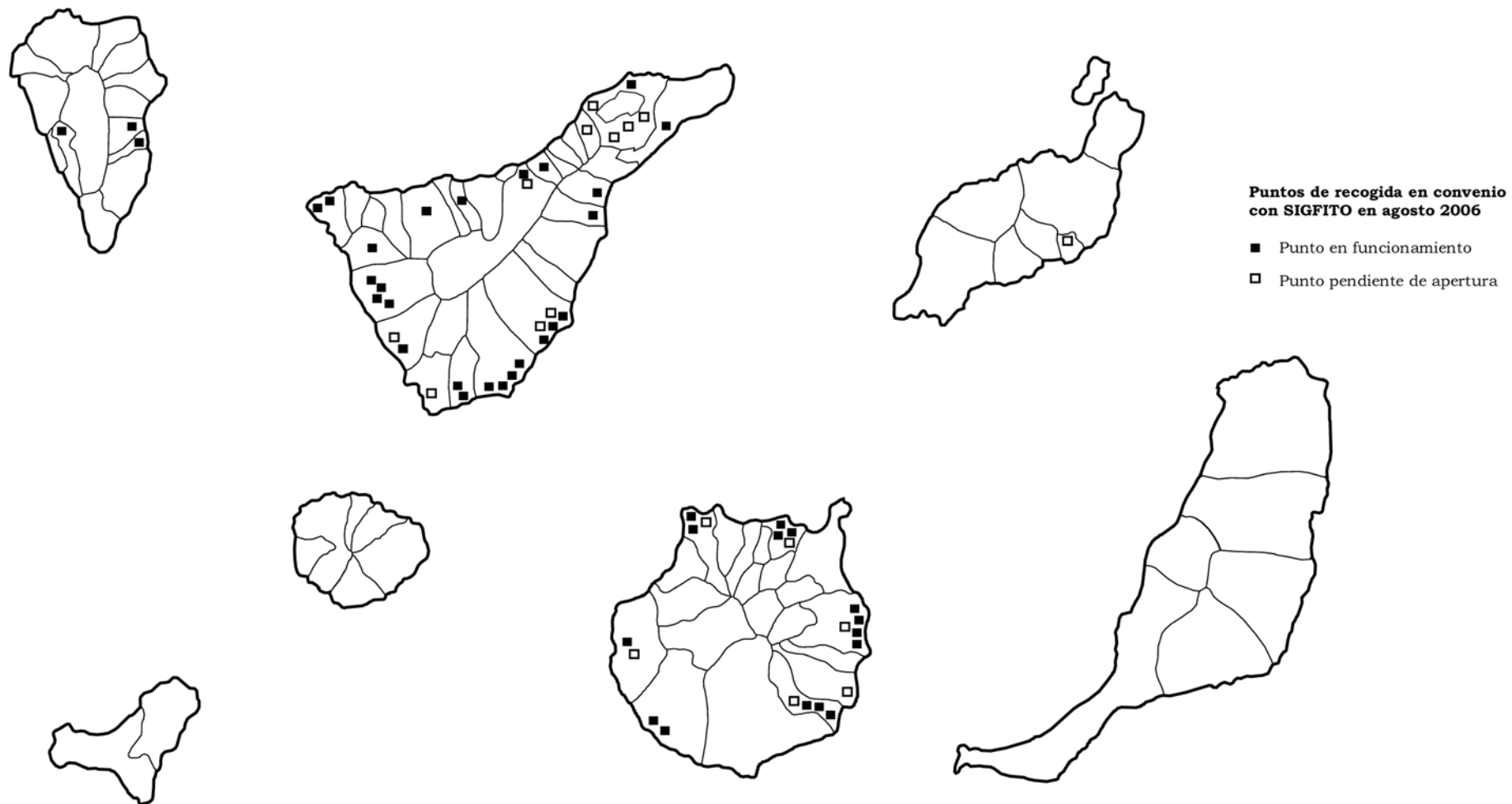
²³ Real Decreto 1416/2001, de 14 de diciembre, sobre envases de productos fitosanitarios, BOE nº 311 del 28.11.2001.

²⁴ En el resto de la UE e incluso fuera de ella, como en América latina, los sistemas de recogida de envases vacíos de productos fitosanitarios son muy parecidos.

²⁵ La asociación SIGFITO Agroenvases S.L. proporciona información sobre el sistema y su funcionamiento en www.sigfito.es

²⁶ Se detallan las pautas de gestión de los principales residuos agrícolas en Tenerife en Dupuis, I, 2005 (a).

RECOGIDA DE ENVASES VACIOS DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS (SIGFITO) ¡Una red por mejorar !



La localización de los centros dentro de cada municipio no es exacta.
Para mejorar la legibilidad de este mapa, no se ha respetado las distancias reales entre las islas.

La combinación de los volúmenes reducidos con la **alta dispersión geográfica de las explotaciones** impide plantear una recogida puerta a puerta por parte de los gestores, ya que se dispararían los costes de gestión. Tampoco se puede plantear que todas estas explotaciones almacenen mucha cantidad, muchas de ellas ni siquiera disponen de un cuarto de aperos. De cualquier forma, el almacenamiento de los residuos está limitado de 6 a 12 meses según su peligrosidad.

El hecho de que los residuos tengan que ser **transportados por gestores autorizados** plantea un serio problema en Canarias. Los agricultores no pueden transportar sus residuos, con la excepción de la materia orgánica, en el caso de trasladarla a otro terreno o a una explotación ganadera. Tampoco pueden mandar sus restos vegetales a un gestor autorizado, un compostador por ejemplo. Sin embargo, pueden transportar los envases vacíos de productos fitosanitarios, considerados como peligrosos, hasta los puntos de recogida, mientras no lo pueden hacer con ningún otro tipo de residuo no peligroso. Esta situación resulta incongruente a los ojos de los agricultores. El tráfico muy denso y la mala calidad de las carreteras en zonas rurales aumenta el coste del transporte, más que en otras zonas de la Península. Debemos indicar que las subvenciones al transporte, provenientes del Ministerio de Medio Ambiente²⁷, no cubren el transporte por carretera. Además, por el hecho insular, parte de los residuos debieran ser mandados a otra Isla, o a la Península hasta llegar a una entidad que los reutilice. Con ello, se dispararían más todavía estos costes de transporte.

El **problema de escala** también se da a nivel insular. Un buen ejemplo es el de los plásticos: la única planta de reciclado de plástico que existe en el archipiélago está en Gran Canaria. La tecnología disponible en la actualidad no permite reciclar sino determinados tipos de plástico, como el Polietileno de baja o alta densidad (PEBD y PEAD²⁸). Los plásticos de invernaderos, las garrafas de ácidos y de fertilizantes son, bajo ciertas condiciones, reciclables, al contrario de la malla de invernadero, constituida mayoritariamente de Polipropileno (PP). No se puede instalar este tipo de planta en cada isla, las cantidades de plástico reciclable son insuficientes para ello, tal vez con la excepción de Tenerife. De no disponer de la tecnología *in situ*, lo correcto es transportar los residuos hasta Gran Canaria, como se está haciendo con una parte de los plásticos de Tenerife. Ahora bien, ¿tiene sentido organizar el reciclaje de determinados plásticos para Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera y El Hierro, donde las 180 ha totales de invernadero²⁹ suponen apenas 100 t de cubierta por año, entre plástico y malla, para todas estas islas?

Por último, el contexto general de la agricultura también juega un papel importante en este proceso: **la agricultura atraviesa un declive de su rentabilidad**, que obstaculiza evidentemente la capacidad y la voluntad de asumir costes adicionales de funcionamiento y tomar decisiones empresariales.

Conclusiones

En resumen, la gestión actual de los residuos agrarios en Canarias, además de ser claramente insuficiente, se enmarca en un contexto poco favorable a un cambio sustancial a corto plazo. Las dificultades para la instauración de una política activa de gestión de residuos agrarios derivan de frentes múltiples, lo que parece propio de cualquier dinámica reciente. Es interesante notar que entre los elementos que frenan este proceso, la dimensión geográfica ocupa un papel sustancial. La doble insularidad constituye un obstáculo significativo, y en materia de residuos, podríamos

²⁷ Ver apartado anterior.

²⁸ Las abreviaciones de estos materiales pueden encontrarse, impreso en los envases, en inglés: LDPE y HDPE.

²⁹ Consejería de Agricultura, 2006, p 18.

hablar de triple insularidad: la lejanía de la Península, el territorio fraccionado en 7 islas y las dificultades de desplazamiento en el seno de cada isla.

En la actualidad, el marco institucional no favorece ni la toma de consciencia, ni la responsabilización. De hecho, la población agrícola canaria se encuentra lejos de asumir esta nueva obligación. La desinformación, uno de los principales puntos contrarios a la gestión activa, tal vez proviene en parte de que las obligaciones de información y formación en materia de residuos no vienen claramente definidas en ningún marco jurídico ni institucional.

La multiplicidad de los actores, junto con la poca tradición de concertación, fomenta una situación de incomprensión entre los mismos, impidiendo que se acuerden unos objetivos de consenso, que podrían ser menos ambiciosos pero más efectivos. El Cabildo de Tenerife intentó, en el marco de la elaboración del Plan Territorial Especial de Residuos de Tenerife, consultar al sector agrario. Pero a nuestro parecer, éste no ha podido defender ninguna postura, por encontrarse demasiado desinformado, y desorganizado a nivel interno. Esta dificultad a posicionarse se inscribe en la continuidad del proceso actual: la falta de información, la escasez de control, en resumen la ausencia de presiones reales para favorecer una responsabilización. La desorganización del sector agrario canario influye una vez más negativamente sobre su capacidad a adaptarse a los cambios.

Sin embargo, no habría que olvidar que en el resto de la Unión Europea o en España, los procesos de organización se encuentran hoy día mucho más avanzados, aunque incompletos e insuficientes. Fuera de la UE, especialmente en América Latina, los esfuerzos están centrados en la recogida de los envases vacíos de productos fitosanitarios, pero ya algunos países han puesto en marcha medidas para los demás restos agrarios. En algunas CCAA españolas, suelen ser cooperativas de segundo grado (cooperativas de cooperativas) las que han impulsado y dinamizado la gestión de los residuos de sus socios, agricultores y empaquetados. Es el ejemplo de la COEXPHAL en Almería³⁰ y de la FECOAM en Murcia³¹, que por la fuerza económica que representan, han podido organizar la gestión, llevar a cabo negociaciones con los gestores, abaratando y facilitando gran parte del proceso³².

En Canarias, las cooperativas de primer y segundo grado no quieren de momento tomar cartas en el asunto, con la excepción de participar de la recogida de los envases vacíos de fitosanitarios. Lo cual llama fuertemente la atención, pues supone la implicación del sector en relación al único residuo cuya responsabilidad no recae en el poseedor. Esto se inscribe en la tendencia de que las fuerzas comerciales determinan más fuertemente la dinámica actual que el marco institucional.

³⁰ Asociación Provincial de Empresarios Cosecheros-Exportadores de Productos Hortofrutícolas de Almería es una cooperativa de segundo grado que reúne el 80% de las cooperativas de la provincia, representando así unas 12.000 ha situadas en el Poniente Almeriense.

³¹ La Federación de Cooperativas Agrarias de Murcia reúne la mayoría de las cooperativas hortícolas de la región.

³² Entrevistas a miembros de la COEXPHAL y de la FECOAM en febrero 2004.

Bibliografía

- Comisión Europea, *L'UE et les déchets*, Bruxelles, 2000, 18pp. http://ec.europa.eu/environment/eufocus/waste_management_fr.pdf
- Consejería de Agricultura, Servicio de Estadísticas, *Resumen de Datos Estadísticos Agrarios de Canarias 2004*, [en línea], Gobierno de Canarias, 2006. [consulta el 17.6.2006].
- Dupuis, Irène, (a), *¿Subproductos o residuos de la cadena agroalimentaria en Canarias*, comunicación a ALTER 2006 - III Congreso Internacional de la red SIAL (Sistemas Agroalimentarios Locales “Alimentación y Territorios”), Baeza, España, 18 a 21 de octubre 2006, pendiente de publicación.
- Dupuis, I., (b), *Estimación de los residuos agrícolas generados en la isla de Tenerife*, [en línea], Servicio Técnico de Agricultura del Cabildo de Tenerife, marzo 2006, 20 pp., disponible en www.agrocabildo.com
- Dupuis, I., (a) *¿Qué hacer con los residuos agrarios?*, hoja divulgativa, [en línea], Servicio Técnico de Agricultura del Cabildo de Tenerife, agosto 2005, 20 pp., disponible en www.agrocabildo.com
- Dupuis, I., (b), *Consideraciones sobre la situación actual de los residuos agrarios en Tenerife*, disponible en Servicio de Residuos del Cabildo de Tenerife, enero 2005, 106 pp.
- EUROSTAT, *Waste generated and treated in Europe, Data 1995-2003*, [en línea], Comisión europea, Luxemburgo, 2005, 131 pp. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-69-05-755 [consulta el 20.6.2006].
- Gabinete de Proyectos Agroecológicos, *Estudio por encuestas sobre la producción de residuos agrícolas en Tenerife*, 2006, 126 pp., Servicio Técnico de Agricultura, Cabildo de Tenerife.
- Instituto nacional de estadísticas (INE), *Censo agrario de España 1999*, [en línea], Tomo IV, Resultados comarcales y municipales, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, Madrid. Consultable en <http://www.ine.es>
- Langlais, Alexandra, *Le droit et les déchets agricoles*, ed. L'Harmattan, col. Logiques juridiques, París, 2003, 253 pp.
- Price Waterhouse Coopers, *Plan Territorial Especial de Ordenación de Residuos de la Isla de Tenerife*, Memoria informativa, [en línea], 2005, <http://www.residuosdetenerife.org/ga.doc>

Irène Dupuis
Doctora en Geografía por la Universidad de París VIII – Saint-Denis
Consultoría en Políticas Agrarias y Medioambientales
iredup@wanadoo.es

*Resumen para comunicación al XVII Coloquio de Historia canario-americana,
dentro del área temática 1: Geografía*

**LAS DIFICULTADES PARA LA PUESTA EN MARCHA
DE UNA POLÍTICA DE RESIDUOS AGRARIOS EN CANARIAS**

En el ámbito europeo, las pautas aplicadas en materia de gestión de residuos se derivan principalmente de las líneas establecidas por la UE hace ya más de 30 años. Esta política organiza los principios de gestión, distinguiendo básicamente los residuos provenientes de los hogares de los que provienen de las actividades económicas. Para estos últimos, son los poseedores los que tienen la responsabilidad de la gestión de todos los residuos que generan, lo que supone no sólo costear la gestión, sino organizarla. En este punto, las administraciones no tienen obligaciones de intervenir. Por lo tanto, la capacidad efectiva de gestionar correctamente los residuos depende íntimamente del nivel organizativo de los sectores de actividad.

En este contexto, el sector agrario presenta dos características: por una parte, la globalidad de la normativa europea se traduce en una aplicación discutible a los residuos que generan la agricultura y la ganadería. Prueba de las interrogaciones actuales, las dificultades para los distintos agentes implicados en este proceso, entre ellos las administraciones locales, en ubicar esa problemática frente a las categorías legales existentes: residuos y subproductos. Por otro lado, se trata de un sector que genera una amplia gama de residuos.

En Canarias, la toma de conciencia de esta problemática parece, a primera vista, más tardía que en otras zonas de la UE y de España. Este retraso se explica por numerosas razones, entre otras la manera en que la normativa ha sido transpuesta en el Archipiélago.

El objeto de esta comunicación es doble: por una parte, se pretende aportar un primer estado de la cuestión sobre la situación de los residuos de la actividad agrícola en Canarias. Por otra, se trata de analizar el marco institucional y de reflexionar en qué resulta poco adaptado a un sector agrario poco organizado, que se desarrolla en un mundo insular fraccionado en su territorio, donde se dan situaciones muy dispares.