



1. Introducción



ÍNDICE

1. PREÁMBULO	1
2. INTRODUCCIÓN	5
3. JUSTIFICACIÓN	6
4. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL.....	10
5. GESTIÓN DE RESIDUOS Y SOSTENIBILIDAD	14
6. RESIDUOS Y CAMBIO CLIMÁTICO	23
7. ANTECEDENTES.....	29
7.1. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN EL ÁMBITO EUROPEO	29
7.2. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN EL ÁMBITO ESPAÑOL	30
7.2.1. Estado Español	30
7.2.2. Comunidades Autónomas	31
7.3. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.....	35
8. REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS.....	38
8.1. ALCANCE	38
8.2. EFECTOS.....	42
8.3. ESTRUCTURA DE LA REVISIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS.....	42
8.4. PRINCIPIOS GENERALES	44
8.5. OBJETIVOS.....	47



1. PREÁMBULO

En los últimos años, la Comunitat Valenciana ha experimentado un crecimiento económico y un desarrollo empresarial y del capital humano que, junto a otros factores sociales como el crecimiento demográfico y la estabilidad y cohesión social logradas, hacen que nuestro territorio, este muy bien posicionado para afrontar los retos y aprovechar las oportunidades que el futuro presenta. Con esta situación socio-económica y un patrimonio natural, cultural y medioambiental privilegiado, la Comunitat Valenciana se sitúa, en un excelente punto de partida para afrontar los objetivos que nos plantea el siglo XXI, en el que el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático constituyen una prioridad.

La conservación de este patrimonio y de un modelo de sociedad ambientalmente equilibrada plantea retos que toda administración moderna debe afrontar, dando así respuesta a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras. La consideración en las decisiones, a todos los niveles, de aspectos como la integración de las políticas sectoriales, la visión a largo plazo, la cultura de la evaluación y la participación creciente de los diferentes sectores productivos, sociales y cívicos de nuestra sociedad son, entre otros, un auténtico desafío.

En este sentido, la política ambiental de la Generalitat, plasmada en la *Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunitat Valenciana*, promueve dotar a las políticas económicas, sociales y medioambientales de una perspectiva temporal de largo alcance que pasa lógicamente por la integración, mediante instrumentos de planificación, de los objetivos propios de dichas políticas en todas las acciones sectoriales que las desarrollan.

Asimismo, la reciente aprobada *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero del Consell, define las infraestructuras de gestión de residuos como parte integrante, entre otras, del sistema de infraestructuras básicas (Directriz 127), y define los siguientes Principios directores en este sentido (Directriz 128):

- a) Garantizar un sistema global de gestión de residuos adecuado en cantidad y calidad para la población y las actividades productivas que tenga como principios básicos la autosuficiencia y la proximidad.
- b) Contribuir a la prevención de la generación de residuos, implantando el residuo cero como horizonte estratégico y, por este orden, a la reutilización, reciclado, valorización y eliminación de los mismos.
- c) Aplicar el principio del contaminador-pagador en la gestión de los residuos y, en general, de todas las formas de contaminación con efectos sobre la salud de las personas y la integridad de los ecosistemas.



A su vez, la Estrategia Territorial de la CV, en su Directriz 132, establece los siguientes criterios para la integración paisajística y territorial de las infraestructuras de residuos:

- Las administraciones públicas fomentarán el consenso y la participación activa del conjunto de los agentes sociales y económicos en la gestión de los residuos, coordinándola adecuadamente con la ordenación territorial y urbanística y aplicando el principio de cohesión territorial en la implantación y gestión de las plantas de tratamiento.
- Con carácter general se establecerán perímetros de limitación de usos en el entorno de las plantas de tratamiento de residuos, siendo recomendables distancias no inferiores a los 500 metros.
- Se preverá la integración paisajística de las plantas de tratamiento de residuos y la restauración de los vertederos sellados, integrándolos en la imagen paisajística del territorio.
- Se fijarán criterios territoriales para la localización de las infraestructuras de gestión y tratamiento de residuos, teniendo en cuenta, entre otros: la compatibilidad con la infraestructura verde, la distancia a núcleos habitados, los regímenes de vientos y terrenos con riesgos naturales o inducidos significativos.

En este marco, la gestión adecuada de los residuos se ha convertido en una de las prioridades de las políticas ambientales de la Generalitat.

La Comunitat Valenciana cuenta, desde 1997, con un Plan Integral de Residuos (en adelante PIR97). Se trata de un instrumento de planificación que proporciona un marco estratégico para la gestión integral y coordinada de los residuos, que ha culminado con la elaboración de los once Planes Zonales de residuos previstos, diseñados tomando como base de actuación los principios de prevención y reducción en la producción de residuos, de proximidad, de subsidiariedad, de responsabilidad y autosuficiencia zonal en la producción, valorización y eliminación de residuos. Todo ello con la intención de cumplir los objetivos generales de reducir la producción de residuos, potenciar la recogida selectiva, valorizar la mayor fracción posible de residuos y eliminar controladamente el resto.

Siguiendo este camino, la actual Revisión y Actualización del Plan Integral de Residuos (en adelante PIRCV), surge de la necesidad de evitar que las políticas territoriales en materia de residuos queden obsoletas, consolidando así el camino iniciado en el año 1997 con el PIR97. No se trata, pues, de un documento que parta de cero y que haga tabla rasa del Plan Integral de Residuos. Por el contrario, partiendo de la identificación, el análisis y la evaluación de las distintas cuestiones asociadas a la ejecución del Plan Integral de Residuos, de acuerdo con la experiencia adquirida con su ejecución y teniendo en cuenta los principios y pilares estratégicos que informan a éste, el PIRCV redefine, revisa y actualiza



los objetivos y acciones que se han considerado necesarios para adaptarlo a una situación en continua evolución.

El PIRCV, es por tanto, un conjunto de documentos de planificación que, realizando un nuevo diagnóstico identifica, describe, analiza, evalúa y corrige las desviaciones asociadas a la ejecución del Plan de Residuos en vigor, redefiniendo, cuando así ha sido necesario, los objetivos, las directrices, criterios y acciones que informaban el Plan Integral de Residuos del año 1997. Constituye, además, una versátil herramienta que permitirá a administraciones y agentes sociales contar con los objetivos y programas de actuación necesarios para una gestión sostenible de los residuos.

El PIRCV es, en definitiva, la estrategia a seguir en materia de residuos en la Comunitat Valenciana, situando a la Comunitat Valenciana como una de las comunidades autónomas de referencia en materia de planificación de residuos.

Dicha estrategia se enmarca en el VI Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, teniendo en cuenta, además, la reciente Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. De acuerdo con ésta, constituye un objetivo fundamental de la política en materia de residuos la reducción al mínimo de los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente. La política en materia de residuos debe tener también por objeto reducir el uso de recursos y favorecer la aplicación práctica de la jerarquía de residuos.

No obstante, el cumplimiento de las garantías de información y consulta pública establecidas en la normativa de evaluación ambiental estratégica y de ordenación territorial, así como la adaptación a la nueva legislación aprobada durante la tramitación del PIRCV, y en particular la Directiva 2008/98/CE, que no ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español hasta el año 2011, han hecho que la tramitación del Plan que nos ocupa se haya dilatado temporalmente, con lo que a fecha de la aprobación definitiva del PIRCV, los datos sobre la situación de la generación y la gestión de los residuos en la Comunitat Valenciana así como sobre las instalaciones existentes, han cambiado respecto al año tomado de referencia (2007).

En este periodo las políticas por la Generalitat han continuado en la línea de la consolidación del modelo tanto en cuanto a la gestión de los residuos, como en la construcción de las infraestructuras necesarias, lo que ha hecho que a día de hoy el modelo elegido esté altamente implantado. Además, desde el punto de partida temporal que toma el PIRCV, los datos de generación se han visto afectados directamente por la coyuntura económica actual.

Por estos motivos, la Dirección General de Calidad Ambiental de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, promueve en el año 2011 la elaboración de un nuevo documento en el que, gracias a la mayor



disponibilidad de información y a la aportación de las Memorias Anuales y a la tramitación electrónica de los documentos de control y seguimiento en el caso de los residuos industriales peligrosos en cumplimiento de la normativa vigente, se han ido obteniendo datos que, reemplazando las antiguas estimaciones, permiten ir perfilando la realidad de la producción y gestión de los residuos urbanos, industriales y específicos en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Los datos actualizados contenidos en dicho documento serán objeto de publicación por la Conselleria competente en medio ambiente.



2. INTRODUCCIÓN

El aumento de la generación de residuos, la gestión inadecuada de estos y el vertido incontrolado son potenciales amenazas que pueden tener incidencia directa en el suelo el agua y el aire, además de un impacto directo en el paisaje

La consideración de los residuos como un importante problema social y ambiental es relativamente reciente. El mayor volumen de residuos generado, directamente relacionado con la creciente capacidad de consumo de la sociedad, el cambio en su composición, y la concentración de la producción, son aspectos que han surgido en los últimos 50 años y han provocado que la gestión de los mismos se convierta en un verdadero reto para las sociedades modernas y, en particular, para las más avanzadas e industrializadas, donde el paralelismo entre los niveles de renta y calidad de vida y el volumen de residuos que se genera es directamente proporcional.

El análisis de la producción y gestión de residuos es fundamental de cara a evitar que las políticas territoriales en materia de residuos queden obsoletas en un corto periodo de tiempo. Se hace indispensable, por tanto, conocer la totalidad de los aspectos que intervienen en la producción de residuos, tanto en lo que respecta a los distintos tipos de residuos generados y su composición, como en lo relativo a las cantidades y el lugar y actividad donde se producen. Este conocimiento es básico tanto para organizar la gestión de los residuos, como para el desarrollo e implantación de tecnologías y buenas prácticas que permitan la prevención y minimización de residuos, a través del seguimiento de la evolución temporal de su producción.

La Conselleria competente en medio ambiente plasma en este documento la estrategia a seguir, con el objeto de definir la política de la Generalitat en materia de residuos de acuerdo con lo establecido tanto en las directivas europeas así como en la normativa dictada a nivel Estatal y Autonómico.



3. JUSTIFICACIÓN

El principal instrumento de planificación en materia de residuos en la Comunitat Valenciana es el denominado "Plan Integral de Residuos" (PIR). El PIR aprobado por Decreto 317/1997, de 24 de diciembre, del Gobierno Valenciano y modificado por el Decreto 32/1999, de 2 de marzo, del Gobierno Valenciano, se desarrolla al amparo de las competencias planificadoras de la Generalitat en materia de gestión de residuos y surge de la necesidad de establecer, según cita el propio plan, "*un marco estratégico para la gestión integral y coordinada de los residuos*", aportando un primer acercamiento a la realidad generadora de los residuos.

Su objetivo primordial ha sido tratar de dotar a las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana de un instrumento en materia de residuos que permita controlar, coordinar y racionalizar todas las acciones que en dicho ámbito se emprendan.

A lo largo del período de ejecución del Plan Integral de Residuos y en base a los principios que establece se han conseguido notables avances que, bien mediante el desarrollo de otros instrumentos de planificación como los Planes Zonales de Residuos, bien a través del desarrollo de normas reguladoras propias, han venido a mejorar sustancialmente la gestión de los residuos en la Comunitat Valenciana en aras de la consecución de los objetivos establecidos en el PIR. Todo ello dentro del marco normativo vigente en materia de residuos.

En este punto es de destacar que, mientras en los residuos industriales, de acuerdo con el principio de responsabilidad del productor, su gestión compete a la iniciativa privada, en los residuos urbanos o municipales la gestión corresponde tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico a las entidades locales. Así, tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como en la Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos y en la reciente Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados que deroga la anterior, de carácter básico, e igualmente en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunitat Valenciana, se establece con carácter general la competencia de las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos o municipales.

A este respecto, debe significarse que la nueva Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados contempla entre sus definiciones las de "residuos domésticos" y "residuos comerciales", categorías ambas incluidas en las referencias que a lo largo del PIRCV se realizan a los residuos urbanos o municipales, con las particularidades establecidas para su gestión en el artículo 12 de la citada Ley. Conforme a dicho precepto, las Entidades Locales son las Administraciones competentes en relación con los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, pudiendo también hacerse



cargo de la gestión de los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas.

Con la finalidad de clarificar las competencias de gestión para los distintos tipos de residuos, la Ley 22/2011 introduce igualmente la definición de “residuos industriales”, entendiéndose por tales los residuos resultantes de los procesos de fabricación, de transformación, de utilización, de consumo, de limpieza o de mantenimiento generados por la actividad industrial.

En aplicación del principio de “quien contamina paga”, se incluye un artículo relativo a los costes de la gestión de los residuos que recaerán sobre el productor de los mismos o sobre el productor del producto que con el uso se convierte en residuo, en los casos en que así se establezca en aplicación de las normas de responsabilidad ampliada del productor del producto.

En cuanto al régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, y desde el punto de vista competencial, la Generalitat ostenta la competencia autorizatoria, destacándose la mayor intervención respecto de los peligrosos de conformidad con la normativa básica estatal en materia de residuos.

Es también de competencia autonómica la colaboración y cooperación con las administraciones locales para el ejercicio de sus competencias, lo que se materializa en la participación de la Generalitat en los Consorcios constituidos para la prestación de los servicios de competencia municipal.

La coordinación se manifiesta igualmente a través de la competencia de planificación que ostenta la Generalitat, siendo obligatoria la elaboración de Planes Autonómicos en materia de residuos por prescripción expresa de la normativa básica en materia de residuos. Esta obligación se contemplaba ya en la Ley 10/1998, de 21 de abril de residuos, estableciéndose igualmente en la nueva Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados disponiendo al respecto la competencia de las Comunidades Autónomas para la elaboración de los planes autonómicos de gestión de residuos a partir de los cuales se elabora el Plan Nacional de Residuos.

La planificación, regulada en el Título II de la Ley 10/2000, persigue la coordinación entre las diferentes administraciones públicas con competencias en el ámbito sectorial de residuos, habida cuenta de la incidencia económica, social, cultural, ecológica y territorial de la gestión integral de los residuos, para lograr el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 23 de la citada Ley, entre los que cabe destacar la determinación y distribución en el territorio de instalaciones de gestión necesarias para garantizar los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión de residuos en la Comunitat Valenciana.



El desarrollo del PIR97 se ha concretado en la aprobación de once Planes Zonales que abarcan todo el territorio de la Comunitat Valenciana garantizando así el correcto tratamiento de los residuos urbanos generados en nuestro ámbito territorial, a través de los entes gestores constituidos.

Dichos planes han sido diseñados tomando como base de actuación los principios de prevención y reducción en la producción de residuos, de proximidad, de subsidiariedad, de responsabilidad y autosuficiencia zonal en la recogida, valorización y eliminación de los mismos.

Es de destacar también la regulación a la que se ha sometido a algunas tipologías de residuos que, por su especial relevancia o particularidades, han sido también objeto de planificación, como por ejemplo el Plan de Descontaminación y Eliminación de PCB de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 135/2002, de 27 de agosto, del Gobierno Valenciano (DOGV nº 4328, de 04.09.02).

No es menos destacable la normativa sectorial, que incluye desde la Ley 10/2000 de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana, hasta el desarrollo de la normativa específica para determinadas tipologías de residuos, como por ejemplo los Neumáticos Fuera de Uso (Decreto 2/2003, de 7 de enero, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de los Neumáticos Fuera de Uso en la Comunidad Valenciana).

El PIR, en base a su naturaleza de Plan de Acción Territorial de carácter sectorial, tiene vigencia indefinida sin perjuicio de su posible modificación o revisión. Son diversos los factores que muestran la necesidad de realizar un nuevo diagnóstico de la situación; los años transcurridos desde su aprobación, la aparición de nuevas normas a nivel europeo cada vez más exigentes, la continua transformación de la sociedad, los cambios demográficos, la evolución de las actividades productivas, etc. Todo ello hace necesaria la revisión de los objetivos y medidas establecidos en el PIR97 y, si fuera necesaria, una nueva regulación de los usos y actividades relacionados con la producción y gestión de residuos.

En este sentido, con el objetivo de realizar un seguimiento de la evolución temporal de la producción de residuos, la Dirección General competente en materia de residuos inició, a mediados del año 2002, un proceso de revisión de la información disponible que culminó con la realización del Inventario de Residuos de la Comunidad Valenciana (2002), actualizado posteriormente con datos de 2003-2004.

La información obtenida en estos estudios mejoró sustancialmente el conocimiento de la situación con respecto al PIR97. Su análisis proporcionó la posibilidad de realizar un diagnóstico ajustado a la realidad para, en su caso, redefinir cuando ha sido necesario los objetivos planteados en el PIR97 para cada grupo de residuos y para establecer una serie de criterios de actuación y medidas acordes con la situación actual en la producción y



gestión de residuos en nuestro ámbito territorial. Desde 2005 se ha trabajado a partir de datos reales de memorias y declaraciones anuales de producción y gestión de residuos.

La redacción del documento de PIRCV se ha realizado partiendo de una visión integral del proceso, desde la producción hasta la gestión final, conjugando criterios ecológicos, económicos y sociales. El PIRCV pone el acento tanto en la prevención de la generación de los residuos como en el fomento de las diferentes formas de reutilización y valorización, teniendo como finalidad última la obtención de beneficios medioambientales por el aprovechamiento de los recursos que contienen los residuos que, de otro modo, serían eliminados y, en definitiva, la disminución de los efectos ambientales que produce tanto el vertido de los residuos como los derivados de su gestión, como puede ser el consumo de energía y las emisiones de CO₂.

Para su consecución, el PIRCV realiza un diagnóstico de la situación actual, estableciendo cuáles son las actividades productoras de residuos, así como la naturaleza y composición de los mismos, su origen, su localización territorial, su potencial peligrosidad y sus posibilidades de tratamiento. El PIRCV culmina este diagnóstico elaborando unas conclusiones y estableciendo objetivos, así como, en su caso, las necesidades de gestión de determinados tipos de residuos.

En cuanto al ámbito temporal, el PIRCV tiene vigencia indefinida, lo que no impide su actualización y revisión al igual que se preveía en el PIR97. La Directiva 2008/98/CE, prevé igualmente que los Estados miembros se aseguren de que los planes de gestión de residuos se evalúen, como mínimo cada seis años y se revisen en la forma apropiada.

En este sentido, a la vista de la cambiante realidad, de la posible existencia de otros planes sectoriales futuros y de los previsibles cambios que, tanto en el campo organizativo como en el tecnológico o el normativo son de esperar, se contempla en el presente documento un sistema de indicadores para efectuar el seguimiento de las medidas propuestas, tomando como escenario el periodo 2008-2013, con la finalidad, en su caso, de poder acometer la actualización del mismo en caso de ser necesario.



4. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL

En el ámbito europeo, la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997 sobre una Estrategia Comunitaria de Gestión de Residuos afirmó que la prevención debe ser prioritaria en la gestión de residuos y el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente establecido por la Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 confirmó esta orientación con el fin de alcanzar una reducción global significativa del volumen de residuos generados y estableciendo los objetivos que se debían conseguir.

El Sexto Programa, adoptado en 2002, definió las prioridades y los objetivos de la política medioambiental europea, abarcando un período de diez años que se inicia el 22 de julio de 2002.. Se concentra en cuatro ámbitos de acción prioritarios: el cambio climático, la biodiversidad, el medio ambiente y la salud y la gestión sostenible de los recursos y los residuos.

Se completa con siete estrategias temáticas, constituyendo una de ellas la relativa a los residuos: “Estrategia Temática de Prevención y Reciclaje de Residuos”, aprobada por la Comisión Europea, que recoge como prioridad la necesidad de dotarse de instrumentos de planificación.

Asimismo, dicha prioridad se contempla en la nueva Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, así como en la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006¹ relativa a los residuos, al igual que en las Directivas anteriores², ahora derogadas por la citada Directiva 2008/98/CE

A nivel estatal, la normativa básica en materia de residuos recoge esta necesidad. Así, en los artículos 5 y 6 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, ya se establecía la obligación de elaborar y aprobar Planes Nacionales de Residuos, por integración de los respectivos Planes Autonómicos. La misma norma en su artículo 4, apartado 2, incluía entre las competencias de las comunidades autónomas la elaboración de los Planes Autonómicos de residuos.

¹ Derogada, a partir del 12 de diciembre de 2010, por la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO L 312 de 22.11.2008)

² La Directiva del Consejo 75/448/CEE, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/56/CEE, ya establecía en su artículo 7 que las autoridades competentes “*tendrán la obligación de establecer, tan pronto como sea posible, uno o varios planes de gestión de residuos, regulando su contenido*”.



Con mayor énfasis, la nueva Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que deroga la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, e incorpora a nuestro ordenamiento jurídico interno la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, viene a reiterar la necesidad de establecer planes de gestión de residuos, incluyéndose entre las competencias de las Comunidades Autónomas en su artículo 12 la de elaborar planes autonómicos de gestión de residuos.

Asimismo, en su artículo 14 regula los planes y programas de gestión de residuos, correspondiendo al Ministerio competente en materia de Medio Ambiente la elaboración del Plan estatal marco de gestión de residuos que contendrá la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos. Respecto a estos últimos, el citado precepto dispone la competencia de las Comunidades Autónomas para su elaboración, estableciendo que deberán contener un análisis de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como una exposición de las medidas para facilitar la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos.

El apartado 6 del artículo 50 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, atribuye a la Generalitat la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de sus facultades para establecer normas adicionales de protección. Por su parte, el apartado 9 del artículo 49 del Estatuto atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio.

La Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, prevé la elaboración de planes de acción territorial de carácter sectorial cuyos objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública. Los planes de acción territorial sectoriales establecerán las determinaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y serán coherentes con los objetivos y criterios de ordenación establecidos en esta Ley y, en su caso, en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Los Planes de Acción Territorial, desde la perspectiva supramunicipal, dotarán de coherencia espacial a la ordenación de las distintas políticas públicas sectoriales y asegurarán el respeto a las exigencias territoriales y urbanísticas en la implantación de las infraestructuras públicas según se recoge en el preámbulo de la Ley 10/2000, de Residuos, de la Comunidad Valenciana.

El artículo 8 de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana establece la competencia de la Generalitat para la coordinación, mediante los diferentes planes autonómicos de residuos previstos, de todas las actuaciones que se desarrollen en materia de gestión de residuos en el territorio de la Comunitat Valenciana. El Título II de la Ley define el Plan Integral de Residuos como el instrumento director y coordinador de todas las actuaciones que se realicen en la Comunitat Valenciana en materia de gestión de residuos, siendo su finalidad principal garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en dicha Ley.



La Revisión y Actualización del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana se ha realizado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.3 del Decreto 202/1997 de 1 de julio, por el que se regula la tramitación y aprobación del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana que establece la vigencia indefinida del plan, si bien posibilita que la Generalitat lleve a cabo su actualización y revisión. En este sentido, son de destacar también los artículos 22 y 40 de la Ley 10/2000, de Residuos, de la Comunidad Valenciana, que establecen la obligatoriedad en el cumplimiento de las determinaciones contenidas en el Plan Integral de Residuos, tanto para todas las entidades públicas como para las privadas, y el artículo 39, que determina la condición vinculante del PIR sobre los distintos elementos de ordenación urbanística. Al respecto, cabe destacar lo citado en el artículo 24, que establece que la ejecución de las previsiones contenidas en el Plan Integral de Residuos relativas a residuos urbanos requerirá, en todo caso, el correspondiente Plan Zonal y Proyecto de Gestión.

En su elaboración y tramitación, además de la normativa básica que establece el marco legal que regula la producción y gestión de residuos en los diferentes ámbitos territoriales, se ha considerado toda la normativa existente que de manera directa o indirecta regula la producción y/ o la gestión de los residuos, incluyendo:

- La normativa específica para determinados residuos en función de sus características, como por ejemplo la normativa asociada a la gestión o producción de residuos peligrosos configurada básicamente por el *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*, modificado por el *Real Decreto 952/1997, de 20 de junio*.
- Todas aquellas normas de carácter sectorial específicas para determinadas tipologías de residuos en función de sus orígenes, como el *Decreto 240/1994, de 22 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la Gestión de los Residuos Sanitarios*, el *Real Decreto 1383/ 2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil* o el *Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados*.
- También ha sido contemplada la normativa que regula específicamente determinadas operaciones de tratamiento, como el Decreto 200/2004, de 1 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se regula la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración, acondicionamiento y relleno, o con fines de construcción, el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos y el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Se han considerado a su vez todas aquellas normas que promueven un enfoque integrado del control de la contaminación de determinadas actividades



especialmente contaminantes frente al tradicional enfoque sectorial. De manera especial se consideran la *Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental* y el *Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, del Consell*, por el que se desarrolla dicha Ley.

Destacar al respecto que la disposición adicional octava de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados establece un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley (30 de julio de 2008) para la adaptación de las disposiciones de desarrollo en materia de residuos a las previsiones contenidas en la misma, por lo que, en tanto se proceda a su adaptación, continúan vigentes las normas reglamentarias y órdenes de desarrollo a las que se alude a lo largo del PIRCV, en lo que no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con la citada Ley conforme a la disposición derogatoria única de ésta.

Asimismo, el PIRCV toma en consideración y es coherente con el resto de instrumentos de ordenación territorial y planificación ambiental en los términos previstos en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana y en las Directivas 79/409/CEE, de 2 abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres y 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, así como en los de protección del patrimonio cultural conforme a la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano y sus modificaciones (Leyes 7/2004, de 19 de octubre y Ley 5/2007, de 9 de febrero, ambas de modificación de la ley 4/1998).

La tramitación del PIRCV, en su condición de plan de acción territorial de carácter sectorial, se ajusta a los principios de seguridad jurídica y de participación tanto de las administraciones como de los ciudadanos en general, contemplados en la *Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*. Asimismo, se ajusta a lo establecido en la *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, que exige el sometimiento del presente documento al procedimiento de evaluación ambiental.



5. GESTIÓN DE RESIDUOS Y SOSTENIBILIDAD

La gestión de los residuos constituye una actividad de especial valor estratégico en las sociedades modernas. Su problemática ha cambiado mucho desde la época en que casi la práctica totalidad de los mismos eran biodegradables y la mayoría de la población vivía en zonas rurales. Entonces los residuos entraban en el ciclo natural al servir de alimento a los animales domésticos e integrarse en los abonos orgánicos generados a domicilio y utilizados en la regeneración del suelo agrícola. La reutilización de envases constituía la norma y la recuperación de los productos de metal inservibles y trapos por los chatarreros, traperos y chamarileros, para su posterior reciclaje, era un medio riguroso y racional de gestión. En dicho contexto no sólo la producción de residuos era sensiblemente menor a la actual y menos compleja su composición, sino que su gestión, siguiendo las leyes y ciclos de los propios ecosistemas, resultaba eficiente y eficaz.

Con el desarrollo urbano y la sociedad de consumo todo cambiaría, no sólo para incrementar y hacer más compleja la producción de residuos (especialmente por la inclusión en el flujo de residuos de envases y embalajes, productos de usar y tirar y diversidad de residuos especiales y problemáticos de origen doméstico y su sistemático aumento en cantidad, peso relativo y peligrosidad), sino para romper las prácticas que garantizaban la integración del grueso de los residuos en los ciclos de la naturaleza y una gestión económica y ecológicamente eficiente de los restantes. El cambio de situación social ha hecho variar, por otro lado, la lógica de gestión de los residuos. Mientras que en la anterior fase eran normalmente las familias las que se responsabilizaban de forma espontánea de la recogida y uso de los residuos, en la nueva situación estas funciones las han ido asumiendo las instancias públicas, pasando su ordenación y gestión a ser competencia de los distintos niveles del Estado, con la administración local como principal actor de acuerdo con la Ley Básica de Régimen Local.

Con el efecto añadido de que este cambio en la gestión ha trascendido al plano de la conciencia y sentimiento de responsabilidad ciudadana, hasta el punto no sólo de olvidar la relación entre los residuos generados y el medio natural (por mediación de la contaminación y el aporte de materia orgánica) sino también nuestra responsabilidad en la forma como se gestionan y en las consecuencias de una deficiente gestión.

El crecimiento en complejidad del sistema de generación y del flujo de residuos requiere un giro en el enfoque de gestión y en su propia complejidad. Un giro que sólo es posible impulsar desde la instancia política, pero que debe tener como objetivo minimizar los costes medioambientales y maximizar el aprovechamiento de la materia y energía contenida en los residuos de forma económicamente aceptable. Conseguir esto requiere partir de una visión integral de la gestión de los residuos que al tiempo que contemple la recogida y control eficaz de los mismos conlleve cambios de técnicas, creencias, valores, hábitos y prácticas de empresas y ciudadanos, así como el desarrollo de las capacidades y oportunidades que permitan reducir su generación y maximizar el aprovechamiento económico y ecológico de los que se produzcan.



La gestión de residuos como gestión de materiales y aprendizaje constituye uno de los pilares fundamentales de la estrategia de desarrollo sostenible de las sociedades modernas. La razón de ello no reside sólo en su contribución a la reducción del flujo de materia y energía que circule desde el sistema natural al sistema humano y el de residuos que va desde este último al primero, con la adicional disminución del impacto que esto último genera, merced a un mayor control. También son de resaltar dos importantes efectos que esta estrategia persigue:

a) ayudar a la regeneración del sistema natural, mediante el aporte de materia orgánica procedente de los residuos, y

b) convertirse en un vehículo de concienciación medioambiental y aprendizaje ciudadano de buenas prácticas, al proporcionar una oportunidad inestimable de ejercicio de la educación medioambiental e implicación ciudadana en el proceso de gestión, con la proximidad como principal resorte de motivación, comprensión y educación práctica.

Por otro lado, según sea la motivación que presida la creación del sistema de gestión de residuos, así serán sus objetivos, criterios de actuación y selección, instrumentos, organización y actores implicados. Si la preocupación es la salud y la seguridad, vistas desde la estrecha perspectiva de la incidencia directa del residuo sobre la salud pública, el sistema que acabamos de describir sería hasta cierto punto coherente, pues de lo que se trata es de retirar el residuo de la forma más sencilla posible y transportarlo allí donde no produzca molestias. Es el tratamiento al final de la vida del producto lo que importa. Pero cuando al motivo salud adjuntamos la preocupación ecológica, y en particular la compatibilidad entre el funcionamiento del ecosistema humano y el del ecosistema natural que lo contiene y sostiene, que es la motivación que preside la política de la Unión Europea en materia de residuos (Comisión de las CC. EE., 2003, 6)³, el modelo de gestión a implantar varía considerablemente.

Partiendo del supuesto, que hoy pocos discuten, de 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, resulta lógico inferir que cuando la producción de residuos urbanos sigue una pauta de crecimiento y creciente complejidad y peligrosidad, la prevención constituye un principio fundamental de toda política racional de gestión de residuos. Tampoco se discuten ya los límites de la naturaleza y la creciente escasez de los recursos naturales, lo que hace de la recuperación de los materiales que contienen los residuos otro principio fundamental de buena gestión cuando la prevención y la minimización no dan más de sí en un momento histórico concreto, tanto por razones económicas y sociales como tecnológicas. De ahí que

³ Comisión de las CE (2003): Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos, COM (2003) 301 final.



pueda afirmarse que la aplicación de ambos principios a la producción y comercialización de bienes y a la gestión de residuos constituye la piedra angular de un sistema de gestión que sirva a los fines del desarrollo sostenible. Bien entendido que dicha aplicación debe efectuarse con un enfoque evolutivo y pro-activo, considerando a los sistemas económico, social y tecnológico como realidades abiertas al futuro y al cambio impulsado por la creatividad humana.

Desde esta perspectiva los objetivos fundamentales del sistema de gestión de residuos pasan a ser la reducción de los mismos en origen, la disminución de su peligrosidad, la reutilización de los bienes desechados que son susceptibles de ser aprovechados sin transformación alguna, la máxima valorización de los restantes residuos y la minimización de los que son enviados a vertedero, con la vista puesta en el vertido cero. En este contexto la ya en la Cumbre Mundial sobre el desarrollo Sostenible celebrada en el año 2002 en Johannesburgo se señalaba que se debía seguir trabajando en la prevención y la reducción de los desechos y aumentar al máximo la reutilización, el reciclado y el empleo de materiales alternativos inocuos para el medio ambiente, con la participación de las autoridades gubernamentales y todos los interesados, al objeto de reducir al mínimo los efectos adversos para el medio ambiente y aumentar la eficiencia de los recursos.

En cualquier caso, la clave de toda gestión de residuos que afronte la cuestión desde la perspectiva del desarrollo sostenible consiste en lograr combinar, de forma dinámica e interactivamente ajustada (sin olvidar los costes económicos y sociales que todo proceso de adaptación conlleva, y por tanto los tiempos necesarios) pero con la vista puesta en la creciente eficacia y eficiencia ecológica y económica del sistema, la prevención, la reutilización, la valorización y la eliminación, con una apuesta decidida por la reducción de esta última porción al mínimo posible.

El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (6º PAMA), señala como objetivo general el conseguir «una mayor eficiencia en los recursos y una gestión de los mismos y de los residuos para asegurar modelos de producción y consumo más sostenibles, disociando de este modo el uso de los recursos y la generación de residuos y la tasa de crecimiento económico, y para garantizar que el consumo de los recursos tanto renovables como no renovables no exceda la capacidad de absorción del medio ambiente». Este objetivo general se incluirá en la estrategia temática para la utilización y gestión sostenible de los recursos («la estrategia de los recursos»).

Al contrario de lo que ocurría en el sistema tradicional de gestión, con las miras puestas en la recogida y eliminación, en este caso la atención se centra en la reducción de los residuos generados, la disminución de su peligrosidad y el máximo aprovechamiento económicamente viable de los recursos que ellos contienen, bien sea devolviéndolos al circuito económico (reciclaje e incineración con recuperación energética) o al ciclo natural (compost), lo que supone un cambio fundamental del campo de operación de la política, del espectro de responsables de poner en práctica la estrategia de gestión sostenible de los residuos y del propio sistema de recogida.



La prevención constituye el punto crítico de toda estrategia de gestión en origen de los residuos, siendo su finalidad reducir la generación de los mismos, 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 los residuos 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 fuerte, al permitir la disociación entre el crecimiento del valor económico creado y el uso de recursos y generación de impacto medioambiental.

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 los 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. Por razones de eficacia medioambiental y eficiencia económica dinámica, es sobre la producción y el consumo donde la política de residuos debería poner particular énfasis, buscando influir de forma especial en la política industrial y tecnológica, así como en la educativa y de comunicación. De ahí la trascendencia que tiene la efectiva aplicación del principio de responsabilidad del productor y del consumidor y el cambio en la percepción de la naturaleza del problema de los residuos por parte de los ciudadanos y de los responsables públicos.

Pero es justamente en el ámbito de la prevención donde el sistema de gestión actual presenta importantes lagunas. Y es en él donde reside el reto fundamental del futuro.

De acuerdo con la información publicada por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), el grueso de la producción total de residuos de la UE está formado por cinco flujos principales: los residuos de fabricación (26%), los residuos de minería y cantería (29%), los residuos de la construcción y demolición (RCD) (22%), los residuos sólidos urbanos (RSU) (14%) y los residuos agrícolas y forestales, que resultan especialmente difíciles de cuantificar.⁴

Si bien se constata una clara tendencia a la disminución de la toxicidad y peligrosidad de los bienes de consumo, que está teniendo positivos efectos sobre la salud humana y

4 AEMA (2000). Waste generated in Europe, data 1985-1997, Eurostat, 2000, p. 37.



medioambiental, así como en el impacto de la actividad de gestión de residuos (ISWA, 2002, 37)⁵, no ocurre lo mismo con la cantidad de residuos producida.

En contra de lo que inicialmente se podía prever, la cantidad de residuos generados, tanto de origen urbano como industrial ha ido en aumento de manera constante en toda Europa y la Comunitat Valenciana ha seguido la misma tendencia. La Unión Europea, a través de su V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, tenía entre sus objetivos estabilizar la generación de residuos urbanos en 300 kilogramos por habitante y año, reconociendo abiertamente el VI Programa que se está lejos de conseguir ese objetivo. En el caso de España, el Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006) se marcó como objetivo para 2002, la estabilización de la generación de este tipo de residuos en los niveles de 1996. Los datos estadísticos afirman la imposibilidad del cumplimiento de ese objetivo.

De no cambiar la actual tendencia a este respecto se harán efectivos los temores de la OCDE de que la producción de residuos sólidos urbanos en su área de referencia pueda seguir una evolución preocupante, pues se estima un aumento de más del 40% entre 1995 y 2020, lo que llevaría a una producción media de 1'75 kilos de residuos por persona y día. También la experiencia de la Unión Europea, donde la producción de residuos ha venido creciendo en casi todos los países en cantidad, y en no pocos en peligrosidad (AEMA, 2003, 41 y ss.)⁶, resulta poco alentadora, a pesar de ser está el área más avanzada en materia de gestión de residuos. No obstante, el que en algunos países europeos se estén consiguiendo resultados positivos en calidad y cantidad de los residuos indica que el cambio es posible si hay voluntad política y sensibilidad social. Un ejemplo claro de desacoplamiento entre producción y generación de residuos, así como de desintoxicación de los materiales utilizados, lo ofrece el caso alemán, donde la producción total de residuos ha disminuido en seis puntos sobre cien entre 1999 y 2002 (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2005a, 8)⁷ y donde el vertido cero se ha convertido en un objetivo a conseguir en 2020, para lo cual la plena reutilización y la desintoxicación de los componentes de los residuos es una exigencia.

Lo importante, sin embargo, es hacer notar que para lograr resultados a este nivel es necesario actuar fundamentalmente sobre el ámbito de la producción y la comercialización, con objeto de cambiar productos, técnicas y prácticas, así como sobre los consumidores,

5 ISWA (2002): Industry as a partner for sustainable development. Waste management, UNEP.

6 AEMA (2003): El medio ambiente en Europa: tercera evaluación, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

7 Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (2005a): Sustainable waste management in Germany, April.



para hacer variar las valoraciones, los gustos y los hábitos. El campo donde desplegar la acción no puede ser sólo el local, ni las autoridades municipales las únicas a asumir responsabilidades. Para influir sobre los productores son las instancias comunitaria y nacional las que pueden conseguir una razonable eficacia. En el plano comercial y del consumo los gobiernos regionales y locales, junto con los nacionales, tienen capacidad de incidencia, aunque los criterios de eficacia y eficiencia aconsejan la coordinación de las actuaciones de estos niveles de gobierno.

La forma como la Comisión plantea la cuestión pone de relieve la complejidad del proceso a llevar a cabo (Comisión de las CE, 2003, 31)⁸. Por un lado, se resalta, y no sin motivo, la necesidad de negociar las actuaciones preventivas con los sectores económicos afectados. La conveniencia de actuar así no reside sólo en razones de eficacia, sino ante todo en la necesidad de hacer compatibles los logros ambientales con el progreso económico y la cohesión social, los otros dos pilares del desarrollo sostenible según la concepción políticamente dominante del término. De acuerdo con la Comisión los planes de prevención de residuos pueden negociarse a varios niveles, tanto el europeo como el nacional, regional y local, pero la coordinación y la complementariedad son los criterios que deben guiar la acción. Sin embargo, las condiciones para que esto se haga realidad están aún lejos de darse, lo que en buena medida explica el escaso éxito alcanzado en este cometido. Pero tal vez lo más importante, y que el organismo europeo también resalta, es la necesidad de un firme compromiso por parte de las autoridades para conseguir el objetivo, con independencia de que los planes de prevención sean obligatorios o resulten de acuerdos entre actores públicos y privados.

La dimensión recuperación y valorización es aparentemente menos problemática pero en sustancia es más compleja y exigente en el ámbito de la creatividad institucional e instrumental y la comunicación social. Porque llevarla a la práctica de forma eficaz y económicamente viable no sólo implica cambiar el modo de gestión de los residuos y los hábitos ciudadanos, sino también desarrollar las capacidades de producción y los mercados para los productos resultantes de la valorización de residuos, así como los canales de comunicación entre productores de bienes y envases y el sector de gestión de residuos para facilitar la recuperación de materiales y la minimización de impacto.

Esta última cuestión es de especial importancia pues el sector de gestión de residuos ha experimentado en los últimos años un avance conceptual y en las capacidades tecnológicas (ISWA, 2002)⁹ que le permite hacer una fundamental contribución a la gestión del metabolismo de la sociedad. Una relación fluida entre productores de bienes y de envases y

⁸ Comisión de las CE (2003): Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos, COM (2003) 301 final.

⁹ ISWA (2002): Industry as a partner for sustainable development. Waste management, UNEP.



gestores de residuos permitiría generar un retorno de información sobre la manejabilidad e impacto de los productos al final de su ciclo de vida susceptible de dar lugar a un proceso de aprendizaje por interacción que estimulase el diseño informado por el criterio de eco-eficiencia, con el objeto de incrementar la recuperabilidad de los materiales, disminuir el coste energético del reciclaje y reducir el impacto y coste de asimilación del rechazo. Diseñar y forjar esta relación es otro de los cometidos fundamentales de los niveles de gobierno comunitario y nacional.

No podemos, sin embargo, olvidar que el modelo tradicional de gestión ha generado una situación que funciona como barrera a la transformación del sistema, como ya se ha hecho notar más arriba. En primer lugar por mediación de las creencias, actitudes y hábitos de los ciudadanos originados por la traslación de la responsabilidad en la gestión al gobierno local, que no sólo juegan una función de disuasión del proceso de concienciación que una gestión sostenible requiere, sino que actúan como resistencia a la internalización de costes y al cambio de prácticas que aquella precisa. En segundo término, y no menos importante, porque el modo de gestión heredado ha generado una mala imagen de los productos de la valorización, como ocurre con el compost de baja calidad producido a partir de la porción mixta de los residuos urbanos. Esta situación dificulta el desarrollo de un mercado estratégico para este factor fundamental de la valorización (los residuos orgánicos) y complica el proceso de legitimación de una acción estratégica de la gestión sostenible de los residuos: la recogida selectiva de los productos reciclables y de la componente orgánica. En tercer lugar, porque se ha generado un poderoso entramado de intereses de la producción de envases y la comercialización de bienes que ofrece una férrea resistencia al cambio hacia prácticas de recuperación y reutilización de aquellos.

A la luz de las reflexiones consideramos que la perspectiva de la gestión de los residuos supone:

- Adoptar una visión global del proceso de gestión, considerando:
 - las actividades de producción y distribución de bienes como las de recogida y tratamiento de residuos;
 - la separación en origen;
 - la creación de mercado de los productos derivados de la recuperación de recursos;
 - la actividad de comunicación necesaria para el fomento del ecodiseño de los productos y envases y la recogida selectiva y;
 - el cambio en las actitudes de empresarios y usuarios de las materias primas y productos generados por el proceso de valorización. Sólo así es posible convertir al proceso de gestión de residuos en un instrumento del



desarrollo sostenible y un vehículo de concienciación y educación medioambiental que impulse desde abajo el desarrollo sostenible.

- Situar en el centro del proceso, como motor e instrumento de eficiencia y eficacia de la política, al sistema de actores y su coordinación. Sin la identificación de los actores significativos para conducir el cambio y la creación de relaciones que logren generar sinergias y coordinar los esfuerzos, no sólo la eficacia y la eficiencia de la política de gestión de residuos urbanos se verá seriamente afectada, sino que se perderá la oportunidad de crear confianza en el sistema de gestión y en su capacidad para incidir en el cambio cultural.
- Hacer efectiva la complementariedad entre las distintas fases de un proceso que persigue minimizar el flujo de materia y energía que circula entre la naturaleza y el sistema humano, así como el efecto medioambiental de los residuos urbanos, e integrar de la forma más eficaz posible el ciclo del producto en los ciclos de la naturaleza. En la práctica esto implica el riguroso cumplimiento de la escala de prioridades establecida por la política comunitaria: prevención, recuperación, valorización y eliminación, con el objetivo fundamental de minimización de la porción destinada a vertedero.
- Conjugar los criterios ecológico, económico y social. Esto conlleva, en primer lugar, que las alternativas de gestión seleccionadas sean económicamente viables y su implantación se sustente en la transparencia informativa y la implicación social. Esta condición supone, en segundo término, que el sistema de gestión este comprometido con el cambio tecnológico (que fomente y permita integrar las alternativas más ambiciosas al son de los cambios en las mejores técnicas disponibles económicamente viables), para lo cual la comunicación activa entre productores de bienes y envases y gestores de residuos resulta fundamental. En tercer lugar, pero no menos importante, comporta un compromiso decidido con la mejora continua de las actitudes y prácticas de los consumidores, la creciente implicación ciudadana y la sistemática información sobre su funcionamiento.

La aplicación de estos principios supone tener en cuenta los intereses y posicionamiento de los actores significativos en relación con cada fase del proceso de gestión, así como su sensibilidad a las medidas disponibles. Si bien el grado de compromiso público con el cambio constituye una variable de fundamental importancia para explicar los logros, no podemos olvidar la sensibilidad, por no decir vulnerabilidad, de los responsables públicos ante la postura de los ciudadanos y grupos con influencia social. Y aunque la voluntad política es muy importante para ganar la partida, la complejidad de combinar voluntades procedentes de distintos niveles de gobierno (nacional y regional para crear mercado y fomentar la acción municipal, y local para impulsar la recogida selectiva), la resistencia social al cambio de prácticas y a formulas más complicadas de gestión, así como la lentitud con la que se consiguen resultados positivos y alentadores, constituyen factores que desincentivan la acción pública.



La experiencia demuestra la dificultad de la aplicación de estrategias a medio y largo plazo, ya que se tiende a satisfacer las necesidades más inmediatas y a hacerlas con el menor coste social y político. Este conflicto, potencial y real, se expresa en situaciones muy concretas y muy cercanas a los ciudadanos. Cuando, desde una instancia gubernamental superior a la municipal, se decide instalar en un territorio singular, un equipamiento o una infraestructura de interés para el conjunto de la sociedad, se producen fuertes conflictos y tensiones. Estos conflictos territoriales tienden a extenderse y a agravarse en nuestras sociedades. Demuestran, en última instancia, que vivimos un grave problema para el gobierno de nuestros territorios. El fenómeno ha llevado a acuñar un término específico: el efecto "Nimby". Not in my back yard en terminología anglosajona, y que podríamos traducir, como: "No en mi patio trasero".



6. RESIDUOS Y CAMBIO CLIMÁTICO

La preocupación internacional ante las posibles consecuencias de un aumento global y sistemático de la temperatura media de la Tierra y su relación con la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), se plasmo básicamente en dos acuerdos fundamentales en relación a la lucha contra el cambio climático: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Protocolo de Kioto, que podríamos definir como el primer intento serio dirigido a reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

Recogida, transporte, tratamiento, valorización y eliminación conforman el flujo de la gestión de los residuos, y todas ellas, en mayor o menor medida, influyen en las consecuencias de lo que conocemos como cambio climático.

Tal como señala el IPCC, el término “cambio climático” denota un cambio en el estado del clima identificable (por ejemplo, mediante análisis estadísticos) a raíz de un cambio en el valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, y que persiste durante un período prolongado, generalmente cifrado en decenios o en períodos más largos, tanto si es debido a la variabilidad natural como si es consecuencia de la actividad humana. Este significado difiere del utilizado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), que describe el cambio climático como un cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera y que viene a sumarse a la variabilidad climática natural observada en períodos de tiempo comparables.¹⁰

Según señala el informe Stern¹¹ el incremento de temperaturas globales de sólo 1-2° C podría suponer la extinción de entre el 15 y el 40 % de las especies. Aún más, en la medida en que las temperaturas asciendan por encima de los 2-3° C de media se producirá un aumento de los daños de forma brusca y a gran escala, y los costes relacionados con el cambio climático en sus tres dimensiones (mortalidad, ecosistemas y renta) tenderán a aumentar acusadamente.

Recientemente el Grupo Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático¹², reunido en Valencia, aprobó un documento donde se señala que el calentamiento global es un

¹⁰IPCC (2007) Informe de Síntesis del Cuarto Informe de Evaluación AR4.

¹¹ Sren, Nicolas 82007): Informe Stern. “la verdad del cambio climático2, Ed. Paidós

¹² Valencia acogió, del 12 al 17 de noviembre de 2007, la 27ª reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). La reunión tuvo como principal resultado la aprobación del Informe de Síntesis del Cuarto Informe de Evaluación AR4 del IPCC



hecho calificado de inequívoco y atribuido a la acción del hombre con una certidumbre superior al 90%. En el se señala, además, que la Comunitat Valenciana se encuentra en un ámbito geográfico que puede verse afectado seriamente, de aquí al final del siglo XXI, en la disminución de los recursos hídricos, la regresión de la costa, las pérdidas de biodiversidad biológica y ecosistemas naturales, e incremento de los procesos de erosión del suelo. Hechos que tendrían efectos muy negativos sobre la economía pudiendo comprometer un porcentaje muy significativo del PIB de la Comunitat¹³. Además, se produciría un cambio ambiental conducente al incremento de problemas de salud pública que ahora mismo son más propios de latitudes más cálidas.¹⁴

Por lo que respecta a las emisiones del conjunto de actividades gestión de residuos, para el conjunto del Estado Español según se señala en la Comunicación a la Comisión Europea referente al inventario de emisiones de gases de efecto invernadero de España años 1990-2006, (Decisiones 280/2004/CE y 2005/166/CE) las emisiones correspondientes al tratamiento y eliminación de residuos son las que se señalan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Emisiones de CO₂ equivalente (Gg). Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

	1990	1995	2002	2003	2004	2005	2006
6.A Depósito en vertederos	4.432	6.136	8.550	8.598	8.481	8.692	8.190
6.C Incineración de residuos	95	36	23	18	9	9	10
Residuos	6.517	8.167	10.575	10.619	10.494	10.706	10.206

13 Según el *informe Stern* los costes y los riesgos de la no actuación, según los modelos económicos los formales utilizados equivaldrían a una pérdida anual permanente de, al menos, un 5 % del PIB mundial. Y si tomamos en cuenta un conjunto más amplio de riesgos y efectos, los daños estimados podrían elevarse hasta el 20% de ese PIB.

14 Estrategia Valenciana Ante El Cambio Climático 2008-2012.



Como se observa, tan solo tratan la incidencia que tienen dos tipos de operaciones del todo el flujo contemplado en la gestión de residuos, ya que es difícil cuantificar la incidencia del resto de operaciones, para lo que sería necesario realizar estudios en detalle.

Por lo que respecta al depósito en vertederos de RU, tanto en controlados como incontrolados, represento el 66,5% del sistema de tratamiento utilizado. El principal gas emitido y el que confiere a esta categoría su naturaleza de fuente clave es el metano. En el caso de la incineración de residuos, el informe toma en consideración las emisiones producidas por las incineraciones de cadáveres, de residuos hospitalarios, de residuos sólidos urbanos cuando no se realiza valorización energética¹⁵ de los mismos, y de lodos provenientes de la depuración de aguas residuales.

Tabla 2. Emisiones de CO₂ equivalente: valores absolutos, índices y contribuciones relativas. Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

Emisiones	1990	1995	2002	2003	2004	2005	2006
CO ₂ (Gg)	95	36	23	18	9	9	10
CO ₂ -eq (Gg)	84,66	28,05	12,60	7,52	3,89	3,69	3,89
Índice CO ₂ -eq	100,00	37,77	24,17	19,19	9,95	9,77	10,14
% CO ₂ -eq sobre total	0,03	0,01	0,006	0,004	0,002	0,002	0,002
% CO ₂ -eq sobre residuos.	1,34	0,39	0,19	0,15	0,08	0,07	0,08

Por lo que respecta a la Comunitat Valenciana, recientemente ha sido elaborada la ESTRATEGIA VALENCIANA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO 2008-2012.

Tal como se señala en este documento la Comunitat Valenciana dispone, desde el año 2002, de un inventario propio de emisiones de GEI, consecuencia del continuado esfuerzo e inversión mantenidos desde hace años por la Generalitat. No obstante, dado el limitado

¹⁵ La valorización energética de residuos es contemplada dentro del informe a la Comisión en el apartado dedicado a la producción de energía.



alcance temporal de sus datos, no permite, por ahora, realizar análisis comparados a escala nacional.

Por ello, la descripción de la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunitat que se muestra a continuación, tiene su origen en los datos recogidos en el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (1990-2005). Este Inventario permite examinar las particularidades propias de las emisiones en territorio valenciano y su contribución al conjunto de las emisiones de España.

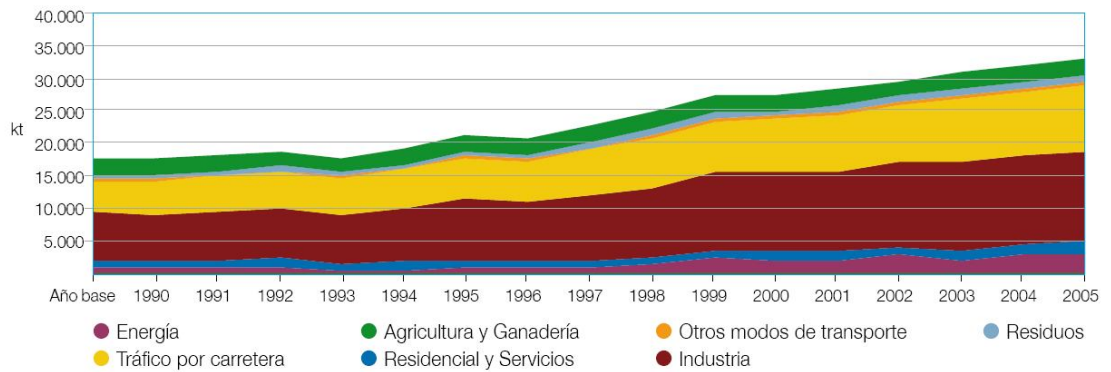


Figura 1. Emisiones de CO₂ equivalente por sector en la Comunitat Valenciana. Fuente: ESTRATEGIA VALENCIANA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO 2008-2012 Conselleria competente en medio ambiente

En cuanto al sector de tratamiento de residuos, la Estrategia Valenciana, señala que la evolución de sus emisiones en la Comunitat se ha incrementado entre el año base y 2005 un 52% (74% para España), descendiendo su ponderación relativa en el inventario del 3,3% (2,7% España) al 2,7% (3,1% España). Este sector sin embargo se considera un buen candidato para actuaciones selectivas sobre la base del escaso número de actividades que integra y el hecho de depender en su gestión directamente de las Administraciones Públicas o realizarse mediante concesiones administrativas.

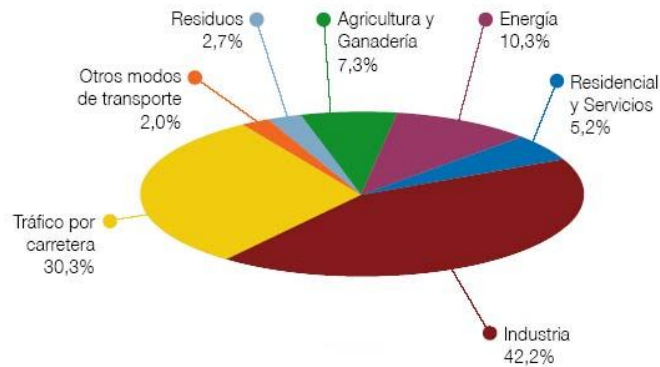


Figura 2. Distribución emisiones de CO₂ equivalente por sector. Comunitat Valenciana. Año 2005. Fuente: ESTRATEGIA VALENCIANA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO 2008-2012 Conselleria competente en medio ambiente

Para finalizar, parece lógico señalar que la Estrategia Valenciana ante el Cambio Climático señala, en relación a la lucha con el cambio climático y el sector de los residuos, una serie de medidas en la línea de las políticas iniciadas desde hace años por la Generalitat, y que continúan vigentes en el PIRCV, fundamentadas básicamente en la reducción de la producción de residuos y la optimización de la eficiencia de todos los procesos que tienen que ver con su gestión, tratamiento y valorización. Estas medidas son las siguientes:

- M2.57. Reforzar y definir nuevas actuaciones para la reducción de la tasa de generación de residuos urbanos, manteniendo la actual tasa del 100% de residuos urbanos domiciliarios destinados a plantas de tratamiento.
- M2.58. Favorecer la reutilización y el tratamiento de subproductos y residuos en la agricultura, selvicultura, acuicultura y el sector pesquero, especialmente en las industrias agroalimentarias y en los establecimientos ganaderos para compostaje y para aprovechamiento energético.
- M2.59. Fomentar la valorización energética de todo tipo de residuos (urbanos, industriales, agrarios, peligrosos, etc.) estudiando o desarrollando las diversas tecnologías de tratamiento energético existentes, con especial atención a la coincineración como medio de disminución del consumo de combustibles fósiles.
- M2.60. Potenciar la construcción de plantas de reciclaje de los residuos de la agricultura y la acuicultura (plásticos, compostaje, etc.). Instalar y mantener asimismo puntos de recogida de envases y de residuos agrícolas, ganaderos y pesqueros.
- M2.61. Diseñar las actuaciones necesarias para fomentar el uso de envases y embalajes reutilizables, incrementar el porcentaje de recogida de envases de papel, cartón y vidrio puestos en el mercado, así como del uso de los servicios de recogida selectiva y de los Eco Parques de la Comunitat Valenciana.



- M2.62. Reforzar e incrementar las actuaciones de recuperación energética de metano en vertederos de residuos y en las Estaciones de Depuración de Aguas Residuales. Reforzar y acelerar los programas de clausura, sellado y restauración de vertederos incontrolados, así como de recuperación de suelos contaminados, fomentando la recuperación energética de gases. Impulsar el posible aprovechamiento de estas zonas para la localización de instalaciones fotovoltaicas.
- M2.63. Incrementar las instalaciones necesarias y reforzar los sistemas de recogida, transporte y vigilancia para eliminar por completo el vertido incontrolado de residuos urbanos.

No obstante, dichas actuaciones se intensifican en el sentido de reforzar los aspectos relativos a la eficiencia energética y a la reducción de la emisión de GEI.

Con carácter general existen mecanismos para reducción de las emisiones de GEI, instrumentos que de manera transversal aparecen recogidos en las medidas establecidas para cada una de las fracciones de residuos que se contemplan en el PIRCV.

Una de las principales medidas a apoyar es la prevención mediante acciones destinadas a la reducción en origen, con lo que se reducen los impactos del resto de la cadena de gestión.

En cuanto a la recogida y transporte, aunque su incidencia en el flujo es escasa y no aparece recogida de manera explícita en el Informe a la Comisión, se pueden establecer medidas que ayuden a la mitigación de los efectos de las emisiones. Tal es el caso de la recogida selectiva de biorresiduos, evitando así su depósito en vertederos que es el principal causante de las emisiones procedentes de la gestión de los residuos. La optimización de las rutas de recogida y la utilización de combustibles alternativos en los vehículos destinados a tal fin pueden ayudar también a la lucha contra el cambio climático.

Por último respecto al tratamiento de los residuos, ya se ha señalado que es el principal causante de emisiones de GEI de este sector. Como se ha apuntado el reciclaje y el compostaje de los biorresiduos ayudan a mitigar los efectos al reducir los residuos que son depositados en vertederos, que junto a la utilización de procesos de valorización energética pueden incidir en la reducción de esas emisiones.



7. ANTECEDENTES

7.1. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN EL ÁMBITO EUROPEO

Entre las siete estrategias temáticas previstas por el VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (2001-2012) se encontraba la Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos, publicada por la Comisión el 21 de diciembre del 2005, y en la que se establecen las orientaciones y los medios necesarios para una mejor gestión de los residuos en la Unión Europea.

El objetivo de la estrategia es reducir los impactos ambientales negativos que generan los residuos en todo su ciclo de vida, desde su producción hasta su eliminación, pasando por su reciclado, objetivos todos ellos que se integran en el enfoque basado en el impacto ambiental y en el ciclo de vida de los recursos. Además, este enfoque permite que cada residuo se considere no sólo como una fuente de contaminación que conviene reducir, sino también como un recurso que podría explotarse.

Los ejes principales de la estrategia se centran en una modificación de la legislación para mejorar su aplicación, en la prevención de los residuos y en el fomento de un reciclado eficaz.

La propuesta de Directiva que acompañaba a la estrategia de prevención y reciclado de residuos, se materializó en la Directiva Marco 2006/12/CE relativa a los Residuos.

Entre otras medidas, esta directiva establecía que los Estados deben fomentar:

- En primer lugar, la prevención o la reducción de la producción de los residuos y de su nocividad, mediante:
 - el desarrollo de tecnologías limpias y que permitan un ahorro mayor de recursos naturales,
 - el desarrollo técnico y la comercialización de productos diseñados de tal manera que no contribuyan o contribuyan lo menos posible, por sus características a incrementar la cantidad o la nocividad de los residuos y los riesgos de contaminación,
 - el desarrollo de técnicas adecuadas para la eliminación de las sustancias peligrosas contenidas en los residuos destinados a la valorización.
- Y en segundo lugar, la valorización de los residuos mediante el reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias o la utilización de los residuos como fuente de energía.



También obligaba a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen o eliminen sin poner en peligro la salud las personas o perjudiquen el medio ambiente, a dotarse de instrumentos jurídicos y de planificación necesarios. Así como, a establecer medidas de cooperación entre estados, si fuera necesario, para conseguir una red integrada de instalaciones de eliminación teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles, con el fin de llegar a la autosuficiencia.

Posteriormente se publicó la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, entre ellas la Directiva 2006/12/CE. La nueva Directiva introduce cambios respecto a la normativa anterior aclarando conceptos clave como las definiciones de residuos, valorización y eliminación. Además, refuerza las medidas que deben tomarse respecto a la prevención de residuos, introduciendo un enfoque que tenga en cuenta no sólo la fase de residuo sino todo el ciclo de vida de los productos y materiales, y centrando los esfuerzos en disminuir el impacto en el medio ambiente de la generación y gestión de residuos, con lo que se refuerza de este modo el valor económico de los residuos. Asimismo, la citada Directiva considera que es importante favorecer la valorización de los residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales.

En definitiva, la nueva Directiva, recientemente incorporada al ordenamiento jurídico interno por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, integrando en una única norma las Directivas que deroga, establece el marco jurídico europeo para la gestión de los residuos, proporciona los instrumentos que permiten disociar la relación existente entre crecimiento económico y producción de residuos, haciendo especial hincapié en la prevención, entendida como el conjunto de medidas adoptadas antes de que un producto se convierta en residuo, para reducir tanto la cantidad y contenido en sustancias peligrosas como los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente de los residuos generados. Así, incorpora el principio de jerarquía en la producción y gestión de residuos que ha de centrarse en la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclaje u otras formas de valorización, incluida la valorización energética y aspira a transformar la Unión Europea en una "sociedad del reciclado" y contribuir a la lucha contra el cambio climático.

7.2. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN EL ÁMBITO ESPAÑOL

7.2.1. Estado Español

Los primeros intentos de planificación ordenada de los residuos en España se remontan a 1995, fecha en la que se aprobaron el I Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000) y el I Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados (1995-2005), ambos aprobados en Consejo de Ministros el 17 de febrero de ese año. En estos planes se preveían inversiones en la mejora de la gestión, creación de infraestructuras y confección de



inventarios. Tras estos primeros Planes Nacional le siguieron muchos más: Pilas y Baterías usadas (1999), Residuos Urbanos (2001-2006), Descontaminación y Eliminación de Policlorobifenilos (PCBs), Policloroterfenilos (PCTs) y aparatos que los contengan (2001), Construcción y Demolición (2001-2006), Lodos de Depuradoras de Aguas Residuales (2001-2006), Vehículos al final de su vida útil (2001-2006) y Neumáticos fuera de uso (2001-2006).

La puesta en práctica de los Planes de residuos a lo largo de los últimos años y la nueva legislación reguladora que se ha ido promulgando, han tenido como consecuencia un notable avance en materia de residuos en el ámbito estatal.

Para mejorar la gestión de todos los residuos generados en España, estimular a las distintas Administraciones y agentes involucrados hacia el logro de objetivos ecológicos ambiciosos, y dar cumplimiento a las normas legales citadas, se ha aprobado el Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015, del que se derivan los planes nacionales de residuos de las siguientes tipologías de residuos: residuos urbanos de origen domiciliario, residuos peligrosos, vehículos fuera de uso, neumáticos fuera de uso, pilas y acumuladores, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, PCB, PCT y aparatos que los contienen, residuos de la construcción y demolición, lodos de depuración de aguas residuales urbanas, suelos contaminados, plásticos de uso agrario (PUA), residuos de las industrias extractivas y residuos industriales no peligrosos, cada uno de los cuales viene acompañado de medidas concretas y objetivos ambientales, además de un Documento Estratégico relativo a residuos biodegradables.

En estos momentos, el marco jurídico de referencia lo constituye la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que, siguiendo las líneas marcadas por la Directiva marco 2008/98/CE, recoge como instrumentos de planificación los planes y programas de gestión de residuos, destacando su carácter esencial en la política de residuos, por lo que desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómica y local: el Plan Nacional marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de la gestión de residuos así como los objetivos mínimos, las Comunidades Autónomas elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos, y se posibilita a las Entidades Locales para que realicen, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos.

7.2.2. Comunidades Autónomas

Hasta el momento actual, las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas también han ido elaborando y aprobando Planes estratégicos sobre gestión de residuos, de contenidos y alcances variados, en función de sus propias políticas y prioridades.

A continuación se presentan los Planes estratégicos de las diferentes Comunidades Autónomas:



- **Andalucía:** Plan Director Territorial de Gestión de RU de Andalucía (1999-2008) (Decreto 218/1999), aprobado por Decreto 218/1999, de 26 de octubre (BOJA nº 134, de 18/11/99). Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos 2004-2010, aprobado por Decreto 134/1998, de 23 de junio (BOJA nº 91, de 13.8.98), revisado por Decreto 99/2004, de 9 de marzo (BOJA nº 64, 01/04/2004).
- **Aragón:** Plan de Ordenación de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (Decreto 72/1998) (vigencia finalizada, sustituido por G.I.R.A.(2009-2015)). Plan Regional de RP y Residuos Industriales 2001-2004 (aprobado en Consejo de Gobierno, 8 de mayo de 2001) (vigencia finalizada, sustituido por G.I.R.A.(2009-2015)). Plan de Gestión Integral de los Residuos de Aragón G.I.R.A. (2005-2008), aprobado por Acuerdo de 11 de enero de 2005, del Gobierno de Aragón (BOA nº 10, 21/01/2005) (vigencia finalizada, sustituido por G.I.R.A.(2009-2015)). Plan GIRA 2009-2015 aprobado por ORDEN de 22 de abril de 2009, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 14 de abril de 2009, por el que se aprueba el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (2009-2015).
- **Asturias:** Plan Básico de Gestión de Residuos en Asturias, 2001-2010 (aprobado por el Consejo de Gobierno el 14 de junio de 2001).
- **Islas Baleares:** Decreto 87/1990, modificado por el Decreto 119/93, de aprobación del primer Plan director sectorial para la gestión de los residuos urbanos de Mallorca; Plan Director Sectorial para la Gestión de los RU de Mallorca (Decretos 21/2000 (BOCAIB nº 25, de 26.02.00) y 46/2001) y Revisión del Plan Director Sectorial para la gestión de los residuos Urbanos de Mallorca (BOIB núm. 35 de 09/03/2006), aprobada por Acuerdo del Pleno del Consell de Mallorca de 24 de febrero de 2006. Resolución de la Consellería de Medio Ambiente de 20 de noviembre de 2000, de desarrollo y ejecución del Plan Director Sectorial para la Gestión de los Residuos Urbanos de Mallorca, y de medidas transitorias para el triaje de residuos de envases. (BOCAIB nº 145, de 28.11.00). Resolución de la Consellería de Medi Ambient de 30 de abril de 2001, para la cual se aprueba el Programa de Medidas y Vigilancia Ambiental de las instalaciones contempladas en el Plan Director Sectorial para la Gestión de los RU de Mallorca en el desarrollo de éste. Plan Director Sectorial para la Gestión de los RCD, voluminosos y NFU de la isla de Mallorca (aprobado el 8-4-2002) Aprobado por el Consell Insular de Mallorca el 22 de abril de 2002 (BOIB nº 59, de 16/05/2002), corregido por el Consell de Mallorca el 29 de julio de 2002 (BOIB nº 96, de 10/08/2002) Plan Director Sectorial para la Gestión de los Residuos Urbanos de Ibiza y Formentera. Aprobado por Decreto 46/2001, de 30 de marzo (BOCAIB nº 45, de 14.04.01). (Corrección de errores BOCAIB nº 111, de 15.09.01). Plan Director Sectorial para la Gestión de los Residuos No Peligrosos de Menoría (2004-2012) Aprobación definitiva por el Pleno del Consell Insular de Menorca (BOIB nº 109, de 03/08/2006).



- **Islas Canarias:** Plan Integral de Residuos de Canarias (2000-2006), aprobado por Decreto 161/2001, de 30 de julio (BOC nº 134 de 15/10/2001).
- **Cantabria:** Ley 8/1993, de 18 de noviembre, del Plan de Gestión de RSU de Cantabria (BOC nº 241 de 3 de diciembre de 1993 y nº 312 de 30 de diciembre de 1993; Decreto 9/1988, de 1 de marzo de 1988, por el que se regula el control, inspección y vigilancia de los RSU (BOC 14-3-1988). Plan de Residuos de Cantabria 2006-2010, publicado mediante el Decreto 22/2007, de 1 de marzo (BOC núm. 52, de 14 de marzo de 2007). Previsto su desarrollo mediante distintos Planes Sectoriales, entre ellos el Plan Sectorial de Residuos Municipales de Cantabria.
- **Castilla-La Mancha:** Plan de Gestión de RU de Castilla-La Mancha (Decreto 70/1999, de 25 de Mayo (DOCM nº 37, de 05/06/99). Plan Regional de RP de Castilla La Mancha, 2001-2006 (Decreto 158/2001 de 5 de mayo, DOCM nº 81, de 19 de julio de 2001) Plan de Castilla-La Mancha de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición (2006-2015) (Decreto 189/2005, de 13-12-2005, DOCM nº 253, de 16-12-2005) Plan de Gestión de los lodos producidos en las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales de CLM 2007 – 2012 (Decreto 32/2007, de 17 de abril).
- **Castilla y León:** Plan Director de RSU de Castilla y León (Decreto 90/1990). Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010, aprobado por Decreto 18/2005 (BOCyL nº 37, de 23/02/2005). Plan de Gestión de RP de Castilla y León (2000-2003). Estrategia Regional de Residuos de Castilla y León 2000-2010, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo (BOCyL nº 107, de 05/06/2002).
- **Cataluña:** Programa de Gestión de Residuos Municipales de Cataluña, (PROGEMIC, 2001-2006), aprobado por Consejo de Dirección de la Junta de Residuos, 13/11/2001. Programa de Gestión de Residuos Especiales de Cataluña 2001-2006. Programa de Gestión de Residuos Industriales (PROGRIC, 2001-2006), aprobado por Consejo de Dirección de la Junta de Residuos, 11/05/2001. Programa de Gestión de Residuos de Construcción (PROGROC, 2001-2006), aprobado por Consejo de Dirección de la Junta de Residuos, 28/06/2001.
- **Extremadura:** Plan Director de Gestión Integrada de Residuos de la C.A. de Extremadura, aprobado por Orden de 9 de febrero de 2001 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente (DOE nº 20, de 17/02/01).
- **Galicia:** Estrategia Gallega de Gestión de Residuos (Resolución de 10 de noviembre de 2000 (DOG nº 236, de 5/12/2000). Plan de Gestión de Residuos Industriales y Suelos Contaminados de Galicia 2000-2006, aprobado por Resolución de 21 de noviembre de 2001 (DOG nº 243, de 18/12/01). Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia 2004-2010. Plan de Gestión de Residuos Agrarios de Galicia,



aprobado por Resolución de 6 de julio de 2001 (DOG nº 140, de 19/07/01). Programa de Gestión de RCD 2005-2007 (Resolución de 17 de junio de 2005).

- **Madrid:** Plan Autonómico de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Madrid (1997-2005), aprobado por Decreto 70/1997, de 12 de junio (BOCM nº 154, 01/07/1997); Orden 3542/1997 reajusta el calendario de actuaciones. Plan de Gestión Integrada de los RCD 2002-2011, aprobado mediante Acuerdo de 21 de febrero, del Consejo de Gobierno (BOCM, 08/04/2002). Estrategia de Residuos (Acuerdo de 18 de octubre de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid).
- **Murcia:** Plan de RP y Suelos Contaminados de la Región de Murcia. Mayo 2000 Plan de Residuos Urbanos y No Peligrosos de la Región de Murcia (2001-2006), aprobado por Decreto número 48/2003, de 23 de mayo de 2003 (BORM 02/06/2003).
- **Navarra:** Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra, aprobado por Acuerdo de 25 de octubre de 1999 (BON nº 163, de 29/12/99). Plan Gestor de Residuos Especiales de Navarra, aprobado por acuerdo de 23 de marzo de 1998, del Gobierno de Navarra (BON nº 41, de 06.04.98).
- **País Vasco:** Plan de Gestión de Residuos Especiales de la CAPV (1994-2000). Plan Integral de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos del Territorio Histórico de Álava/Araba 1997-2001. Plan Integral de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos del Territorio Histórico de Vizcaya/Bizkaia 1997-2001. Plan Integral de Gestión de los Residuos Urbanos de Guipúzcoa/Gipuzkoa 2002-2016. Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 2003-2006. Resolución 14/2003, de 30 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento (BOPV nº 174, de 08.09.03).
- **La Rioja:** Plan Director de Residuos de La Rioja 2000-2006, aprobado por acuerdo de 29 de septiembre de 2000, de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente (BOR nº 153, de 09.12.00).
- **Ceuta:** Ordenanza de limpieza Viaria y Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad Autónoma de Ceuta (2002), aprobada por Pleno de la Asamblea el 13/09/2002 (BOCCE nº 4152, DE 01/10/2002).
- **Melilla:** Plan de RU de la C.A. de Melilla, 2000-2006 (BOCAM nº 12, de 17-3-2000) Aprobado por Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla el 05/06/1999. Modificado por la Comisión Extraordinaria de Medio Ambiente en la sesión de 19/11/1999 (BOCAM extraordinario nº 12, de 17/03/2000).



7.3. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Es este contexto, hace más de quince años la Generalitat, en ejercicio de sus competencias, ha venido desarrollando tanto informes, como planes y legislación específica en relación a los residuos y su modelo de gestión.

En concordancia con la reserva legislativa inicialmente prevista en la Ley 10/1998, de Residuos, del Estado Español, el 12 de diciembre de 2000 el Presidente de la Generalitat aprobó la Ley 10/2000 de Residuos de la Comunidad Valenciana cuyos objetivos principales son prevenir y reducir la producción de residuos y su nocividad, garantizar que todos los residuos susceptibles de ser valorizados lo sean, determinar y distribuir en el territorio de nuestra comunidad las instalaciones de gestión de residuos necesarias para garantizar los principios de proximidad y autosuficiencia y finalmente evitar el depósito incontrolado de residuos.

El Título I de la citada Ley, en términos similares a la actual Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, desarrollaba la organización y competencias de todas las Administraciones Públicas implicadas en la gestión de residuos, quedando encomendada a la Generalitat Valenciana, entre otras, “La coordinación, mediante los diferentes planes autonómicos de residuos previstos en esta ley, de todas las actuaciones que se desarrollen en materia de gestión de residuos en el territorio de la Comunitat Valenciana”.

Esa encomienda en materia de planificación, que resulta fundamental para la consecución de los objetivos comentados, tiene un antecedente inmediato de primer orden en el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana de 1997. Este documento, que se desarrolló al amparo de las competencias planificadoras de la Generalitat Valenciana en materia de gestión de residuos y de lo establecido en la Ley 6/1989, de Ordenación del Territorio de la Generalitat Valenciana, fue aprobado por el Decreto 317/1997 de 24 de Diciembre del Gobierno Valenciano, y posteriormente modificado por el Decreto 32/1999 de 2 de marzo, del Gobierno Valenciano.

El Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana (en adelante PIR97) se basaba 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.

Los objetivos que inicialmente se planteaban en el Plan Integral de Residuos se sintetizan en:

- Desde una perspectiva económica:



- Optimización de la gestión mediante el empleo de medios y recursos adecuados.
 - Minimización de la producción de residuos en origen.
 - Valorización mediante el aprovechamiento de los contenidos útiles de los residuos.
 - Diseño del sistema territorial que soporta el Plan.
- Desde una perspectiva ambiental:
 - Tratamiento ambientalmente idóneo en las operaciones de eliminación.
 - Evitar perjuicios para los sistemas ambientales, los recursos naturales y el paisaje y, especialmente, para la salud humana.
 - Erradicar o paliar las molestias para las poblaciones.
 - Eliminar vertidos no autorizados y controlar y asimilar paisajísticamente los vertederos legales en operación y de nueva construcción.

En el PIR97, se establecían los siguientes términos:

“El Plan Integral de Tratamiento de Residuos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 202/1997, de 1 de julio, por el que se regula la tramitación y aprobación del Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana, tendrá vigencia indefinida, si bien la Generalitat Valenciana podrá proceder a su actualización y revisión de oficio.

No obstante, las actuaciones e inversiones previstas en el Plan se han realizado para un ámbito temporal de cinco años; por lo que éste debería revisarse en ese plazo, a fin de evaluar el grado de ejecución de las actuaciones previstas y evaluar los resultados del modelo de gestión propuesto; de modo que sea posible corregir las desviaciones respecto del programa establecido, así como respecto de los resultados esperados.”

En el año 2008, la Generalitat inició el proceso de Revisión y Actualización del PIR97, con el fin de evaluar tanto el cumplimiento de los objetivos propuestos como su adaptación a la normativa vigente en dicho momento. Surge de ese modo la Revisión y Actualización del Plan Integral de Residuos, que tiene naturaleza de Plan de Acción Territorial de carácter sectorial, de acuerdo con lo previsto en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.



La revisión y actualización del Plan Integral de Residuos, se ha realizado partiendo de datos concretos del año 2004, de las previsiones realizadas en el año 1997 para el periodo 1997-2006, corrigiendo las desviaciones habidas, tanto de producción como de gestión de residuos, y adaptándolo para el periodo 2008-2013. Es un documento abierto y dinámico, podrá ser, si es considerado necesario tras la correspondiente evaluación, nuevamente actualizado. De hecho, dado el tiempo transcurrido desde que se inició el proceso de revisión, se están acometiendo en estos momentos los trabajos de actualización, que serán objeto de publicación en la página web de la conselleria competente en materia de medio ambiente.

Se trata en definitiva de identificar, describir, analizar, evaluar y corregir los problemas asociados a la implementación del Plan Integral de Residuos, para que, de este modo, sirva de elemento de planificación de la gestión de los residuos, y que se redefinan, cuando así sea necesario, los objetivos, las directrices y criterios que informaban el Plan objeto de la revisión.

El PIRCV incluye determinaciones de carácter normativo, tal como establecen los artículos 25 y 26 de la Ley 10/2000 de Residuos de la Comunidad Valenciana.



8. REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS

8.1. ALCANCE

El PIRCV comprende todos los residuos generados en el territorio de la Comunitat Valenciana, así como los gestionados en ella, incluidos en el concepto de residuos de la normativa europea y de la legislación básica estatal, y la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana: “cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar”.

Se incluyen, por tanto, la totalidad de residuos comprendidos en la Lista Europea de Residuos, estructurada en los siguientes capítulos:

- Residuos de la prospección, extracción de minas y canteras y tratamientos físicos y químicos de minerales.
- Residuos de la agricultura, horticultura, acuicultura, silvicultura, caza y pesca; residuos de la preparación y elaboración de alimentos.
- Residuos de la transformación de la madera y de la producción de tableros y muebles, pasta de papel, papel y cartón.
- Residuos de las industrias del cuero, de la piel y textil.
- Residuos del refinado de petróleo, purificación del gas natural y tratamiento pirolítico del carbón.
- Residuos de procesos químicos inorgánicos.
- Residuos de procesos químicos orgánicos.
- Residuos de la fabricación, formulación, distribución y utilización (FFDU) de revestimientos (pinturas, barnices, y esmaltes vítreos), adhesivos, sellantes y tintas de impresión.
- Residuos de la industria fotográfica.
- Residuos de procesos térmicos.
- Residuos del tratamiento químico de superficie y del recubrimiento de metales y otros materiales; residuos de la hidrometalurgia no férrea.



- Residuos del moldeado y del tratamiento físico y mecánico de superficie de metales y plásticos.
- Residuos de aceites de combustibles líquidos (excepto los aceites comestibles y los capítulos 05, 12 y 19).
- Residuos de disolventes, refrigerantes, y propelentes orgánicos (excepto los capítulos 07 y 08).
- Residuos de envases; absorbentes, trapos de limpieza, materiales de filtración y ropas de protección no especificadas en otra categoría.
- Residuos no especificados en otro capítulo de la lista.
- Residuos de la construcción y demolición (incluida la tierra excavada de zonas contaminadas).
- Residuos de servicios médicos o veterinarios o de investigación asociada (salvo los residuos de cocina y de restaurantes no procedentes directamente de la prestación de cuidados sanitarios).
- Residuos de instalaciones para el tratamiento de residuos, de las plantas externas de aguas residuales y de la preparación de agua para consumo humano y de agua para uso industrial.
- Residuos municipales (residuos domésticos y residuos asimilables procedentes de los comercios, industrias e instituciones), incluidas las fracciones recogidas selectivamente.

El alcance del PIRCV viene delimitado por el ámbito de aplicación de la normativa en cada momento vigente en materia de residuos, actualmente de acuerdo con lo establecido en la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunitat Valenciana, la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

De acuerdo con las normas citadas en el apartado anterior, quedan excluidos del ámbito de aplicación del PIRCV los siguientes:

- Las emisiones a la atmósfera, reguladas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, así como el dióxido de carbono capturado y transportado con fines de almacenamiento geológico y efectivamente almacenado en formaciones geológicas de conformidad con la Ley 40/2010, de 29



de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Tampoco se aplicará al almacenamiento geológico de dióxido de carbono realizado con fines de investigación, desarrollo o experimentación de nuevos productos y procesos siempre que la capacidad prevista de almacenamiento sea inferior a 100 kilotoneladas.

- Los suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados durante las actividades de construcción cuando se tenga la certeza de que estos materiales se utilizarán con fines de construcción en su estado natural en el lugar u obra donde fueron extraídos.¹⁶.
- Los residuos radiactivos.
- Los explosivos, cartuchería y artificios pirotécnicos desclasificados, así como residuos de materias primas peligrosas o de productos explosivos utilizados en la fabricación de los anteriores, regulados en el Reglamento de Explosivos aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.
- Las materias fecales, si no están contempladas en el Reglamento CE nº 1069/2009¹⁷ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento CE nº 1774/2002, paja y otro material natural, agrícola o silvícola, no peligroso, utilizado en la agricultura, en la silvicultura o en la producción de energía a base de esta biomasa, mediante procedimientos o métodos que no dañen el medio ambiente o pongan en peligro la salud humana.
- En la medida en que ya está cubierto por otra normativa, quedan excluidas de la normativa en materia de residuos y, por ende, del alcance del PIRCV, las siguientes materias, aplicándose la normativa de residuos únicamente con carácter supletorio:
 - a. Las aguas residuales.

¹⁶ En el ámbito autonómico cabe citar el Decreto 200/2004, de 1 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se regula la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración, acondicionamiento y relleno, o con fines de construcción.

¹⁷ Para el caso de materias fecales contempladas en el Reglamento CE nº 1069/2009 (Reglamento SANDACH), se aplicará lo dispuesto en este Reglamento y, por tanto, únicamente se aplicará la normativa de residuos cuando se destinen a incineración, vertederos, o sea utilizadas en una planta de biogás o de compostaje.



- b. Los subproductos animales, incluidos los productos transformados cubiertos por el Reglamento CE nº 1069/2009¹⁸, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento CE nº 1774/2002.

No se incluyen en esta excepción, y por tanto se regularán por esta Ley, los subproductos animales y sus productos derivados, cuando se destinen a la incineración, a los vertederos o sean utilizados en una planta de biogás o de compostaje.

- c. Los cadáveres de animales que hayan muerto de forma diferente al sacrificio, incluidos los que han sido muertos con el fin de erradicar epizootias, y que son eliminados con arreglo al Reglamento CE nº 1069/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009.
- d. Los residuos resultantes de la prospección, extracción, valorización, eliminación y almacenamiento de recursos minerales, así como la explotación de canteras cubiertos por la Directiva 2006/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas¹⁹.

Sin perjuicio de las obligaciones impuestas en virtud de la normativa específica aplicable en materia de aguas, se excluyen del ámbito de aplicación de esta Ley los sedimentos reubicados en el interior de las aguas superficiales a efectos de gestión de las aguas y de las vías navegables, de prevención de las inundaciones o de mitigación de los efectos de las inundaciones y de las sequías, o de creación de nuevas superficies de terreno, si se demuestra que dichos sedimentos son no peligrosos.

Los suelos contaminados cuentan con disposiciones específicas en el Título IV de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunitat Valenciana, así como en el

¹⁸ Ver comentario a la nota número 17.

¹⁹ Real Decreto 972/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

²⁵ La Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados no contempla la definición de residuos urbanos o municipales, sino que introduce los conceptos de "residuos domésticos" y "residuos comerciales".



título V de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, así como en el Título IV de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunitat Valenciana.

8.2. EFECTOS

De conformidad con la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunitat Valenciana, las determinaciones contenidas en el PIRCV vinculan a los distintos instrumentos de ordenación urbanística. Son de obligado cumplimiento tanto para las entidades públicas como para las entidades privadas. La autorización de las instalaciones de gestión de residuos ha de adecuarse a lo establecido en el Plan.

8.3. ESTRUCTURA DE LA REVISIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS

De acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la *Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunitat Valenciana*, el PIRCV comprende los siguientes documentos:

- Una memoria de información.
- Una memoria de justificación.
- Un documento de ordenación no vinculante.
- Un documento de ordenación normativo y vinculante.

Junto a ellos se ha elaborado el documento de síntesis, que contiene de forma resumida las prescripciones de la memoria de justificación para general conocimiento y una serie de Anexos, entre los que destacan el Programa de divulgación e información ciudadana y el Programa de formación y empleo, contando además, como Plan de Acción Territorial, con los documentos que se desprenden de la correspondiente Evaluación Ambiental Estratégica.

Dentro de esta estructura documental, la Revisión del Plan Integral de Residuos se vertebra en tres grupos principales que responden a los principales orígenes de los residuos:

- Residuos Urbanos o municipales²⁵.



- Residuos Industriales²⁶.
- Residuos Específicos.

Se integran entre estos últimos aquellos residuos que por su origen, características especiales o legislación particular, merecen un tratamiento y análisis diferenciado. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- Residuos de construcción y demolición (RCD).
- Vehículos al final de su vida útil (VfVU).
- Neumáticos fuera de uso (NFU).
- Aceites industriales usados.
- Residuos de aparatos que contengan policlorobifenilos (PCB).
- Residuos de pilas y acumuladores.
- Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).
- Residuos de envases y envases usados.
- Suelos contaminados.
- Residuos sanitarios.
- Residuos agropecuarios.
- Lodos de depuración.
- Biorresiduos (Anexo 8)

²⁶ La Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, introduce la definición de "residuos industriales", entendiéndose por tales los resultantes de los procesos de fabricación, de transformación, de utilización, de consumo, de limpieza o de mantenimiento generados por la actividad industrial, excluidas las emisiones a la atmósfera,



Tal y como ya se ha indicado, si bien los residuos se pueden clasificar de diversas maneras (según su origen, naturaleza, estado físico, etc.), el PIRCV parte de una visión integral, ya que las distintas categorías no pueden considerarse de forma aislada.

En este sentido, la estructura del PIRCV va de lo general a lo particular, de manera que, partiendo de unos principios generales y objetivos básicos y mediante la realización de un análisis y diagnóstico para cada tipología de residuos, se definen unos objetivos particulares, unas medidas concretas para su consecución y un sistema estructurado de indicadores que permita un seguimiento y evaluación continuada de estos objetivos. Finalmente, teniendo en cuenta los objetivos particulares, a modo de recapitulación, la revisión se completa estableciendo unas conclusiones generales.

8.4. PRINCIPIOS GENERALES

Con el PIRCV se atienden las preocupaciones fundamentales en materia de residuos, como son la prevención y reducción de la generación de residuos, los tratamientos que permitan su máxima valorización y la estructuración territorial de la gestión, con el objeto de implicar en la solución del problema a aquellos actores institucionales y territoriales que por competencia o por cercanía al mismo puedan abordarlo eficazmente. De acuerdo con esto se mantienen los principios establecidos en el PIR97:

- ***Principio de autosuficiencia:*** creación de una red integrada de instalaciones de gestión de residuos que permita a la Comunitat Valenciana ser autosuficiente en materia de tratamiento de aquellos residuos para los que existe la masa crítica que lo justifique.
- ***Principio de proximidad:*** tratamiento de los residuos en las instalaciones adecuadas más próximas al lugar de su producción, evitando movimientos innecesarios.
- ***Principio “quien contamina paga”:*** internalización de los costes ambientales por parte de los agentes económicos como responsables primeros de la producción de residuos y de su introducción en el medio ambiente. De acuerdo con este principio, los costes de gestión de los residuos recaen sobre el poseedor de los residuos o el productor del producto del que derivan los residuos.
- ***Principio de subsidiariedad:*** intervención de la Generalitat sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados por los agentes involucrados.
- ***Principio de la responsabilidad compartida:*** concertación y colaboración de todos los agentes, Administración Autonómica, Corporaciones Locales, empresas públicas



y privadas y ciudadanos, para afrontar los retos planteados en la producción y gestión de los residuos, asumiendo todos y cada uno de nosotros nuestra parte de responsabilidad.

Estos se complementan con los principios estratégicos establecidos en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, y en la Directiva 2008/98/ce, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, que se sustentan en el principio "quien contamina paga" y en los siguientes:

- **Principio de prevención:** limitación en la generación de residuos en el propio origen, animando a las empresas productoras y a los consumidores a apostar por productos y servicios que generen menos residuos.
- **Principio de cautela o de precaución:** implica la adopción de medidas de protección que reduzcan la posibilidad de riesgos o amenazas al medio ambiente, aún cuando se desconozca la probabilidad de que realmente ocurran.
- **Principio de acceso a la información ambiental:** el Sexto Programa de Acción Comunitario destaca la importancia del régimen establecido en materia de información medioambiental, accesible y comparable, y cuya plasmación efectiva es primero a través del Registro Europeo de las Emisiones Contaminantes (EPER), que constituyó un primer paso hacia una mayor sensibilización pública y a favor del derecho a la información del público sobre contaminación industrial, y posteriormente, de acuerdo con la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información y sobre la participación del público en los asuntos medioambientales, a través del Registro Europeo de emisiones y transferencias de contaminantes (E-PRTR) establecido por el Reglamento (CE) nº 166/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo.
- **Fomento del desarrollo sostenible:** adopción de medidas en favor del uso prudente de los recursos naturales y la protección del ecosistema, incluyendo el mantenimiento y conservación de la biodiversidad, la protección hidrológica, etc., junto con la prosperidad económica y un desarrollo social equilibrado en aras de fomentar un desarrollo sostenible.
- **Lucha contra el cambio climático:** contribución al objetivo a largo plazo de estabilizar las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero en un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático.
- **Protección de la salud ambiental y humana:** contribución a un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos, proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente.



- ***Eficiencia en los recursos:*** asegurar modelos de producción y consumo más sostenibles, disociando de este modo el uso de los recursos y la generación de residuos y la tasa de crecimiento económico, y para garantizar que el consumo de los recursos tanto renovables como no renovables no exceda la capacidad de absorción del medio ambiente.
- ***Minimización de la afección al paisaje:*** desarrollo de las actividades de gestión de los residuos de forma que sean compatibles con los valores paisajísticos y se contribuya a su preservación.

El PIRCV, se sustenta en la actual Estrategia Comunitaria en materia de gestión de residuos inicialmente contemplada en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente y apoyada en el principio fundamental de la distinción jerárquica de las opciones de gestión de residuos. En este punto cabe destacar la asunción de la jerarquía de tratamiento de residuos establecida en la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas conforme a la cual, en la prevención y tratamiento de residuos se seguirá la siguiente jerarquía con el orden de prioridades que a continuación se establece:

- a. Prevención;
- b. Preparación para la reutilización;
- c. Reciclado;
- d. Otro tipo de valorización, en el que se incluye la valorización energética; y
- e. Eliminación.

Asimismo, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, y el artículo 11 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, se remarca el principio de responsabilidad ampliada del productor, con el objeto de mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, y por el cuál, los Estados miembros pueden adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor.



8.5. OBJETIVOS

El PIR97, como documento marco de planificación, tenía como finalidad la definición de un modelo de gestión, así como el establecimiento de unas metas y directrices básicas en la producción y gestión de los residuos. Estos aspectos quedaban recogidos mediante la formulación de los siguientes objetivos básicos:

- Planificación global de las actuaciones de la Generalitat y las Entidades Locales en materia de gestión de residuos, con el objeto de lograr una actuación coordinadora, eficiente y eficaz entre ambas administraciones.
- Determinación, de forma global y coherente, de los criterios sobre la implantación, financiación, gestión y explotación de las infraestructuras de tratamiento y eliminación.
- Establecimiento y justificación de las prioridades de actuación y señalamiento de las líneas fundamentales a seguir en materia de tratamiento y eliminación de residuos.
- Definición de las prioridades territoriales de inversión en cuanto a la política de gestión de residuos, en orden a cubrir las necesidades y déficits existentes.

Tras considerar cumplidos los objetivos establecidos en el PIR97, el PIRCV mantiene y amplía estos objetivos, incluyendo los siguientes:

- Fomento del consenso y la participación activa de los distintos agentes económicos, sociales, ambientales y políticos implicados en la gestión de los residuos mediante consorcios u otras fórmulas de asociación, así como acuerdos voluntarios con sectores económicos, con el objeto de reforzar la tendencia hacia el desarrollo sostenible de la Comunitat Valenciana.
- Fomento de programas divulgativos de educación ambiental y de concienciación ciudadana, tanto sobre la generación de residuos como de consumo responsable de recursos. Para conseguir un giro en el enfoque de la gestión de los residuos, es necesario la introducción de cambios en las creencias, valores, hábitos y prácticas de empresas y ciudadanos, mediante programas de concienciación.
- Fomento de la prevención y reducción de la generación de residuos y su nocividad para la salud de las personas y del medio ambiente.
- Garantizar que todo residuo susceptible de ser valorizado se destinará a tal fin, apoyándose en la separación en origen, la reutilización, el reciclado y el aprovechamiento energético.



- Alcanzar la autosuficiencia en la gestión de los residuos en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.
- Para aquellos residuos no valorizables material o energéticamente, disponer de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, que garantice el menor impacto ambiental utilizando las mejores tecnologías disponibles económicamente viables.

Todo ello en el ámbito de uno de los cuatro temas principales en que se agrupa el *Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*, la *"Gestión sostenible de recursos naturales y residuos"*, cuyo objetivo es velar por que el consumo de recursos renovables y no renovables, así como sus repercusiones, no superen la capacidad de carga del medio natural y disociar el uso de los recursos del crecimiento económico, mejorando sensiblemente la eficacia de su uso y previniendo la producción de residuos.

El desarrollo sostenible sigue siendo, por tanto, uno de los objetivos generales prioritarios en materia de residuos. El conflicto ambiental de los residuos no debe solucionarse únicamente mejorando su gestión. Debe fomentarse, al mismo tiempo, el mayor aprovechamiento de los recursos que aquellos contienen y un modelo de sociedad que reduzca la generación de residuos, de tal forma que se garanticen, al menos, las mismas condiciones de vida y salud para las futuras generaciones.