

2.- FUNDAMENTOS, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN

2.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y ESTRATÉGICOS

2.1.1 Introducción

El PTEOR, como PTEOR de residuos, se fundamenta en los principios y determinaciones contenidos en los documentos que sobre la gestión de residuos se han elaborado en la ONU, en la Unión Europea y en el desarrollo jurídico interno estatal y autonómico.

Se reseñan a continuación los principios estratégicos en los que se basan estos documentos y normas que, sobre distintos aspectos de la gestión de residuos, han desarrollado las instituciones antes mencionadas. Las referencias concretas al ordenamiento jurídico estatal y autonómico, de carácter más preciso, ya se han realizado en el capítulo anterior en el marco de las limitaciones y posibilidades del PTEOR, por lo que sólo corresponde recordar que dichas normas jurídicas son el resultado de la transposición de los principios que emanan de los Programas y Directivas que se exponen en los apartados siguientes.

2.1.2 La Agenda 21. Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible. Río de Janeiro. 1992

La Agenda o Programa 21, documento marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, destaca, en su capítulo 21, dedicado a la gestión ecológicamente racional de los residuos sólidos, que:

“...el marco de la acción necesaria debería apoyarse en una jerarquía de objetivos y centrarse en las cuatro principales áreas de programas relacionadas con los desechos, a saber:

- a) Reducción al mínimo de los desechos.
- b) Aumento al máximo de la reutilización y el reciclado ecológicamente racionales de los desechos.
- c) Promoción de la eliminación y el tratamiento ecológicamente racional de los desechos.
- d) Ampliación del alcance de los servicios que se ocupan de los desechos.

Además, para cada una de estas áreas se proponen una serie de objetivos, destacamos:

- Objetivos principales del área de reducción
 - “Estabilizar o reducir, en un plazo convenido, la producción de desechos destinados a su eliminación definitiva, formulando objetivos sobre la base del peso, el volumen y la composición de los desechos y promover la separación para facilitar el reciclado y la reutilización de los desechos (Par. 21.8.a).
 - Reforzar los procedimientos para determinar la cantidad de desechos y las modificaciones en su composición, con objeto de formular políticas de reducción al mínimo de los desechos (Par. 21.8.b).
 - Haber establecido para el año 2000 en todos los países industrializados programas para estabilizar o disminuir, si resulta practicable, la producción de desechos destinados a su eliminación definitiva, inclusive los desechos *per capita*, en el nivel alcanzado en esta fecha (Par. 21.9.b).
 - Elaborar y aplicar métodos para vigilar la producción de desechos (Par. 21.11.a).”
- Objetivos destacables del área de reaprovechamiento o reciclado
 - “Reforzar y ampliar los sistemas nacionales de reciclado de desechos (Par. 21.17.a).
 - Promover para el año 2000 la capacidad financiera y tecnológica en los planos nacional y local, según proceda, que sea suficiente para poder aplicar políticas y medidas de reaprovechamiento y reciclado de desechos (Par. 21.18.a).
 - Elaborar programas de sensibilización e información del público para fomentar la utilización de productos reciclados (Par. 21.19.e).
 - Llevar a cabo un amplio examen de las opciones y técnicas de reciclado de toda clase de desechos sólidos municipales. Las políticas de reaprovechamiento y reciclado deberían formar parte integrante de los programas nacionales y locales de gestión de los desechos (Par. 21.20.a).
 - Determinar los posibles mercados para los productos reciclados (Par 21.20.f).
 - Ofrecer incentivos a las autoridades locales y municipales para que reciclen la máxima proporción de sus desechos (Par. 21.24.a).
 - Fomentar la recogida por separado de las partes reciclables de los desechos domésticos (Par. 21.24.f).”
- Objetivos destacables del área de eliminación
 - “Alentar a los países a que busquen soluciones para la eliminación de los desechos, dentro de su territorio soberano y en el lugar más cercano

posible a la fuente de origen, que sean compatibles con la gestión ecológicamente racional y eficiente (Par. 21.30.c).”

- Objetivos destacables del área de servicios
 - “Aplicar el principio de “quien contamina paga” mediante el establecimiento de tarifas para la gestión de los desechos que reflejen el coste de la prestación del servicio (Par 21.40.b)
 - Lograr que quienes generen los desechos paguen la totalidad del costo de su eliminación de forma inocua para el medio ambiente (Par. 21.40.b).
 - Fomentar la institucionalización de la participación de las comunidades en la planificación y aplicación de procedimientos para la gestión de desechos sólidos (Par. 21.40.c).
 - Elaborar y aplicar metodologías para la vigilancia de la producción de desechos (Par. 21.41.a).
 - Reunir y analizar los datos para establecer objetivos y mantenerse al tanto de los progresos alcanzados (Par. 21.41.b).”

2.1.3 El V Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

Este Programa europeo, en su apartado 5.7 (Gestión de Residuos) plantea que:

“...los residuos no son sólo una fuente potencial de contaminación, sino que pueden llegar a ser, además, materias primas secundarias.”

En ese mismo apartado se resalta también que: “la tendencia actual de generar cada vez más residuos debe detenerse e invertirse en lo que se refiere tanto a su volumen, como a los riesgos y daños que suponen para el medio ambiente.”

El Programa apuesta además por consolidar y seguir aplicando la Estrategia Comunitaria de residuos de 1990, en la que se establecía una jerarquía de opciones de gestión de los mismos.

Por otra parte, en su capítulo 8, el Programa se reafirma en dos principios básicos de la actuación comunitaria:

- a) El principio de subsidiariedad, por el cual las decisiones deberán tomarse de la forma más cercana a los ciudadanos.
- b) El principio de responsabilidad compartida, en la medida que tanto los “objetivos y metas presentados en el Programa, así como la finalidad última, el desarrollo sostenible, sólo pueden alcanzarse mediante una acción concertada por parte de todos los actores implicados.”

Además la responsabilidad compartida implica “no tanto la selección de un determinado nivel de perjuicio de otro, sino, más bien, una intervención mixta de actores e instrumentos en los niveles adecuados, sin poner en cuestión la división de competencias entre la Comunidad, los Estados miembros, las autoridades regionales y las locales.”

2.1.4 El VI Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente

El VI Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente vino precedido de un documento propuesta que fijó las bases de lo que posteriormente fue el documento definitivo. Se recogen a continuación los aspectos más relevantes relativos a la gestión de residuos de los documentos mencionados: la Propuesta (2001) y el propio VI Programa aprobado finalmente (2002).

2.1.4.1 La propuesta de VI Programa de Acción. Medio Ambiente 2010: El futuro está en nuestras manos

La propuesta de VI Programa de Acción de 2001, aborda en su apartado 6 la problemática de la gestión de residuos desde la perspectiva más general del uso sostenible de los recursos naturales.

En concreto, en su apartado 6.1, dedicado a la eficacia y gestión de los recursos, se dice que:

“El uso de recursos no renovables como los metales, los minerales y los hidrocarburos y la producción de residuos que generan tienen numerosas repercusiones sobre el medio ambiente y la salud de las personas. El consumo de recursos no renovables limitados nos pone asimismo ante el dilema moral de decidir la cantidad de recursos que podemos utilizar hoy y la cantidad que tenemos que dejar a las generaciones futuras, pero esta cuestión no es estrictamente de naturaleza medioambiental y es preferible tratarla dentro de una estrategia global de desarrollo sostenible.”

Plantea en este apartado los siguientes objetivos:

- “Velar por que el consumo de recursos renovables y no renovables, así como sus repercusiones, no superen la capacidad de carga del medio ambiente.
- Disociar el uso de los recursos del crecimiento económico, mejorando sensiblemente la eficacia de su uso, desarrollando una economía menos materialista y previniendo la producción de residuos.”

Por otra parte, en su apartado 6.2, relativo a la prevención y gestión de los residuos, la propuesta del VI Programa ratifica la Estrategia Comunitaria de residuos y, en concreto, dice que:

“La estrategia comunitaria en materia de política de gestión de los residuos se basa en el principio fundamental de la distinción jerárquica de los residuos, que da preferencia en primer lugar a la prevención, seguidamente a la recuperación de los residuos (que incluye su reutilización y reciclado y la recuperación de energía y que da preferencia a la

recuperación material) y, por último, a la eliminación de los residuos, que incluye la incineración sin recuperación energética y el vertido.”

En el apartado 6.2.1., cuando analiza el problema causado por los residuos en general, sin distinguir el tipo o el origen de los mismos, la propuesta reconoce que:

“Sin iniciativas nuevas, todas las previsiones apuntan hacia un aumento del volumen de los residuos generados en la Comunidad en el futuro próximo.

A medida que la sociedad prospera y se hace más productiva, la demanda de productos aumenta. Si a eso se añade la disminución del ciclo de vida de los productos, el resultado es una cantidad creciente de residuos de los propios productos y de las actividades asociadas de extracción minera y fabricación. Al mismo tiempo, muchos productos son cada vez más complejos y utilizan toda una gama de sustancias, lo que puede agravar los riesgos que los residuos presentan para la salud de las personas y el medio ambiente.

Está claro que si la sociedad sigue las pautas actuales de consumo y producción, continuarán aumentando las cantidades de residuos, de los que una parte significativa continuará siendo peligrosa.”

Y para tratar de paliar los problemas derivados de esta realidad, la propuesta propone los siguientes objetivos y metas de cara al futuro, con carácter general y para todo tipo de residuos:

- Objetivos:

- “Disociar la producción de los residuos del crecimiento económico y lograr una reducción significativa global del volumen de residuos generados mediante mejores iniciativas de prevención de los residuos, un uso más eficaz de los recursos y un cambio hacia pautas de consumo más sostenibles.

En lo que se refiere a los residuos que continuarán generándose, lograr una situación en la que:

- Los residuos no sean peligrosos o, al menos, presenten riesgos muy bajos para el medio ambiente y la salud;
- La mayor parte de los residuos se reintroduzca en el ciclo económico, especialmente mediante el reciclado, o se devuelvan al medio ambiente en una forma útil (por ejemplo, compost) o inocua;
- Las cantidades de residuos que todavía necesiten ser eliminados definitivamente se reduzcan al mínimo absoluto y sean destruidas con toda seguridad;
- Los residuos se traten lo más cerca posible del lugar en que se generen.”

- Metas:

- “Dentro de una estrategia general de prevención de los residuos y mayor reciclado, lograr, antes de que finalice el Programa, una reducción significativa de la cantidad de residuos eliminados y de los volúmenes de residuos peligrosos generados.
- Reducir la cantidad de residuos destinados a la eliminación definitiva en un 20% de aquí a 2010 y en un 50% de aquí a 2050, en comparación con las cifras de 2000.
- Reducir los volúmenes de residuos peligrosos generados en un 20% de aquí a 2010 y en un 50% de aquí a 2020 en comparación con las cifras de 2000.”

2.1.4.2 El VI Programa de Acción

El VI Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, aprobado mediante la Decisión Nº 1600/2002/CE, de 22 de julio de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, plantea como su cuarta prioridad clave la relativa a los recursos naturales y residuos.

Así, en su artículo 8.1, relativo a los Objetivos y Ámbitos prioritarios de actuación sobre el uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales y los residuos, sostiene que las metas enunciadas en el artículo 2 del Programa se deberían alcanzar a través de los siguientes objetivos:

- “procurar garantizar que el consumo de recursos y sus correspondientes efectos no superen el umbral de saturación del medio ambiente y lograr una disociación entre crecimiento económico y utilización de los recursos. (...),
- alcanzar una importante reducción global de los volúmenes de residuos generados, mediante estrategias de prevención de producción de residuos, mayor eficiencia de los recursos y un cambio hacia modelos de producción y consumo más sostenibles,
- una importante disminución de la cantidad de residuos destinados a su eliminación y del volumen de residuos peligrosos producidos, impidiendo el incremento de las emisiones al aire, el agua y el suelo,
- fomentar la reutilización de los residuos que se sigan generando: se debería reducir su nivel de peligrosidad y suponer tan poco riesgo como sea posible; debería darse preferencia a su recuperación, y especialmente a su reciclado; la cantidad de residuos destinados a la eliminación debería reducirse al máximo y ser eliminada en condiciones de seguridad; los residuos destinados a eliminación deberían tratarse lo más cerca posible del lugar donde se generaron, sin que ello suponga una menor eficacia de las operaciones de tratamiento.”

Además, en su artículo 8.2, revalida la vigencia de la estrategia comunitaria de gestión de residuos (Estrategia Comunitaria de gestión de residuos. Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997) al aprobar que:

“Se procurará alcanzar estos objetivos teniendo en cuenta la política de productos integrada y la estrategia comunitaria pertinente de gestión de residuos” (Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997 sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos).

2.1.5 La Estrategia Comunitaria para la gestión de los residuos y otras estrategias conexas

Dentro de este apartado incluimos la Estrategia Comunitaria para la gestión de los residuos de 1989, la Revisión de esta estrategia comunitaria de los años 1996/1997 y la Estrategia para la reducción de las emisiones de metano de 1996. Estos tres documentos conforman una aproximación doctrinal que informa la totalidad de la política de recursos y residuos de la Comunidad.

2.1.5.1. La Estrategia Comunitaria de 1989 para la gestión de los residuos. Resolución del Consejo de 7 de Mayo de 1990

Establece una jerarquía de opciones para la gestión de los residuos, cuyo primer lugar ocupan las medidas tendentes a evitar que éstos se generen, seguidas por el fomento de su reutilización, reciclado, valorización y, finalmente, por la optimización de los métodos de eliminación definitiva de los residuos no valorizados.

En concreto, y en su resultando nº 8, la Estrategia:

- “Considera que tanto la cantidad como la toxicidad de los desechos destinados al vertido deben reducirse siempre que resulte apropiado y que, a tal fin, deben fomentarse los procesos de tratamiento previo.
- Señala que la incineración puede ser un medio útil para reducir el volumen de residuos y recuperar energía, siempre que se lleve a cabo según las normas adecuadas.
- Insta a la Comisión a que complete, con carácter de urgencia, sus propuestas sobre incineradoras para residuos industriales, a que considere normas adicionales relativas a incineradoras para residuos municipales y a que proponga los criterios y normas para la eliminación en vertederos, incluida la vigilancia posterior”

2.1.5.2 Revisión de la Estrategia Comunitaria de 1996 para la gestión de los residuos. Resolución del Consejo, 11 de Diciembre de 1996. La Estrategia Comunitaria de gestión de residuos. Resolución del Consejo, 24 de Febrero de 1997

Con fecha 30-7-96 se procedió a revisar la estrategia comunitaria para la gestión de residuos.

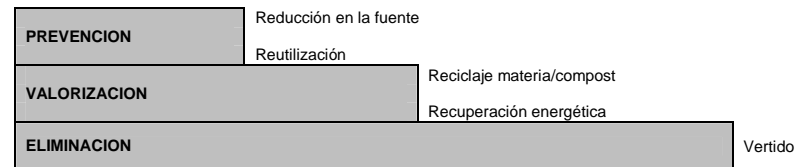
Este documento confirma la jerarquía de principios que estableció el documento de 1989 sobre la estrategia comunitaria en materia de gestión de residuos:

“...la prevención de los residuos sigue siendo la máxima prioridad, seguida por la valorización y, en última instancia, la eliminación segura de los residuos.”

El nuevo documento jerarquiza la gestión en tres grandes escalones que, por orden de preferencia, son la prevención, la valorización y la eliminación.

Dentro de cada escalón a su vez se establecen preferencias de gestión tanto a nivel cuantitativo, respecto a las cantidades de residuos y productos susceptibles de convertirse en residuos, como cualitativo respecto a la disminución de la peligrosidad de los residuos, etc.

El panorama final respecto a la jerarquía de principios comunitaria vendría representado por el siguiente diagrama:



Fuente: Estrategia Comunitaria de residuos. 1996.

Es preciso destacar, asimismo, tres afirmaciones relevantes de este documento, relacionadas con la mencionada jerarquía de principios, que se incorporan a los parámetros de diseño del Plan:

- En primer lugar, esta jerarquía señala unos órdenes de preferencia que:

“... debería(n) aplicarse en función de la mejor solución desde un punto de vista ambiental que tenga presente los costes económicos y sociales.”

- En segundo lugar, y en lo que se refiere a la valorización:

“...la Comisión considera generalmente que debería darse preferencia, siempre que sea una solución aceptable desde el punto de vista del medio ambiente, a la valorización de materiales sobre la valorización energética. En efecto, el reciclado supone la separación de los residuos en origen y la participación de los usuarios finales y de los consumidores en la cadena de la gestión de residuos, con lo que se incrementa su nivel de conciencia de la necesidad de reducir la producción de residuos. Por otra parte se considera que las estrategias energéticas que dependen del suministro de residuos no deberían perjudicar a los principios de prevención y valorización de material.”

- En tercer lugar, y con relación a la eliminación, el apartado 53 señala que:

“En principio, el vertido de residuos debería considerarse la última y la peor solución, ya que tiene un impacto negativo para el medio ambiente, máxime si se tienen en cuenta sus efectos a largo plazo.”

- Para continuar en ese mismo apartado explicitando que:

"... en las estrategias sobre gestión de residuos, procurará evitarse el vertido y, de no ser posible, se reducirá al máximo la cantidad de residuos destinados al vertedero, especialmente mediante operaciones de prevención de residuos y valorización".

- Y terminar con:

"A medio plazo, la Comisión considera que sólo deberían aceptarse en los vertederos los residuos no valorizables y los residuos inertes."

2.1.5.3 Estrategias para reducir las emisiones de metano. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. 1996

También en el ámbito comunitario se aprobó en 1996 el documento sobre las "Estrategias para reducir las emisiones de metano". Destaca el riesgo del metano (CH₄) como gas productor del efecto invernadero, en la medida que, si bien se genera en menores cantidades que otros gases termoactivos como el dióxido de carbono (CO₂), al ser su Potencial de Calentamiento Global (PCG) en 20 años de 62 con relación al CO₂, sus efectos directos e indirectos sobre el calentamiento global son muy importantes:

"el impacto de 1 tonelada de CH₄ es 62 veces mayor que el impacto de 1 tonelada de CO₂".

Este documento resalta que del volumen total de las emisiones antropogénicas de metano en la UE (1990), cifradas en el 30,8% del total, la mayor parte corresponde a los vertederos y propone una serie de medidas para mitigar las emisiones de metano, entre las que destacan las siguientes:

- Respecto a las medidas de carácter general, el documento recomienda entre otras cosas:

"... la recuperación de residuos orgánicos (mediante operaciones como el compostaje) y operaciones de recuperación de energía. Cuando las circunstancias ambientales lo permitan, se dará prioridad a la recuperación de materia frente a la de energía. No obstante, será necesario tener en cuenta los efectos ambientales, económicos y científicos de un tipo u otro de operación. En ciertos casos, la evaluación de estos efectos puede hacer que se prefiera la recuperación de energía."

- Respecto a los vertederos nuevos, el documento postula una:

"Legislación de la UE que exija, a falta de otras alternativas de reducción de metano, que los vertederos nuevos estén equipados con sistemas de recuperación y uso de metano."

- Respecto a los vertederos existentes, el documento aboga por una:

"Legislación de la UE que exija el acondicionamiento de los vertederos existentes con sistemas de recogida y uso de metano, siempre que sea posible. Apoyo y fomento de procesos de recuperación de metano que producen energía, mediante incentivos

económicos a escala comunitaria y nacional. En los casos que no sea posible, fomento del uso de la combustión simple."

2.1.5.4 Política de Productos Integrada

Tal y como se define en el Libro Verde (Libro Verde sobre la Política de Productos Integrada (IPP). COM (2001) 68 final. UE. 7 de Febrero de 2001), la Política de Productos Integrada (PPI) es un enfoque que pretende "...reducir los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida, que van desde la extracción minera de materias primas hasta la gestión de residuos, pasando por la producción, distribución y utilización."

Tal y como se menciona en el citado Libro Verde, los productos son fundamentales para la riqueza de nuestra sociedad y la calidad de vida de que todos disfrutamos, pero el aumento del consumo de productos también origina, directa o indirectamente, gran parte de la contaminación y del agotamiento de recursos que causa nuestra sociedad. Por ello, para tratar de evitar los efectos indeseados que el consumo de productos causa en el medio ambiente y para conseguir un desarrollo equitativo para todos los seres humanos incluidas las generaciones venideras, es preciso "...establecer un nuevo paradigma del crecimiento y una mayor calidad de vida mediante la creación de riqueza y competitividad sobre la base de productos más ecológicos. Los productos del futuro consumen menos recursos, tienen menos efectos y riesgos para el medio ambiente y evitan la generación de residuos desde que se conciben."

La PPI se centra en las decisiones que influyen en los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida y que encierran un potencial de mejora, especialmente el diseño ecológico de los productos, la elección informada del consumidor y el principio de quien contamina paga en los precios de los productos. De estas tres potenciales áreas de intervención en la PPI, las Administraciones Locales pueden intervenir, aunque siempre de manera complementaria a otras Administraciones y empresas, en la formación e información al consumidor para que su elección a la hora de comprar productos esté orientada también por los efectos ambientales y la necesidad de reducir la generación de residuos. Además, la administración puede intervenir a través de su programa de apoyo en el diseño de los productos de manera que consuman menos recursos, generen menos residuos al final de su vida útil, y produzcan menos impactos ambientales a lo largo de su ciclo de vida. Será labor también de esta Administración la colaboración con otras Administraciones para que no sólo los productos fabricados en Tenerife, sino todos los productos que se venden en Tenerife se preocupen de estos temas desde su diseño.

En este camino adquiere pleno sentido la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 18 de junio de 2003 sobre el desarrollo del concepto de ciclo de vida medioambiental dentro de la PPI (Política de Productos Integrada (IPP). Desarrollo del concepto de ciclo de vida medioambiental. COM (2003) 302 final), en la que se presentó la estrategia comunitaria dirigida a ecologizar los productos, que básicamente consistiría en crear las condiciones generales para que los productos sean más respetuosos del medio ambiente a lo largo de su ciclo de vida y en concentrarse en los productos cuyo comportamiento ambiental tiene más probabilidades de mejorar.

2.1.5.5 Estrategia temática sobre prevención y reciclaje de residuos. Comunicación de la Comisión. 2005

Esta estrategia de fecha 21 de diciembre de 2005 (Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 666 final), consolida algunos de los aspectos básicos de la política europea de residuos al tiempo que revisa conceptos y prácticas para lograr un menor impacto ambiental de la utilización de recursos en general.

En particular la estrategia sobre prevención y reciclado de residuos consolida los principios básicos de la estrategia comunitaria de residuos al afirmar que “Los objetivos básicos de la política de residuos de la UE actualmente vigente –prevenir los residuos y promover la reutilización, el reciclado y la recuperación para reducir el impacto medioambiental- siguen siendo válidos y la presente estrategia de impacto los seguirá defendiendo”.

De acuerdo con esta estrategia “...el objetivo a largo plazo es que la UE se convierta en una sociedad del reciclado que se propone evitar los residuos y utilizarlos como recurso.”

Para conseguir estos objetivos y asegurar un alto nivel de protección medioambiental, se propone la puesta en marcha de una combinación de medidas destinadas a promover la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización, de forma que se reduzca el impacto acumulado en el ciclo de vida de los recursos, entre ellas:

- Dar un nuevo impulso a la aplicación íntegra de la legislación ya vigente.
- Simplificación y modernización de la legislación vigente.
- Introducción del concepto de ciclo de vida en la política de residuos.
- Fomento de políticas más ambiciosas en materia de prevención de residuos.
- Desarrollo de una normativa de referencia común para el reciclado.
- Reelaboración cuidadosa de la política de reciclado.

En concreto, se espera que los cambios propuestos por esta estrategia temática “...incidan en las actuales prácticas de los Estados miembros y creen nuevas opciones en el contexto de la gestión de residuos aparte del vertedero, fomentando una progresión general en la «jerarquía de residuos»”. Se espera por lo tanto, que esta estrategia produzca:

- Menos residuos vertidos

Las medidas tomadas en el marco de la estrategia temática deberán contribuir a sustraer flujos de residuos de los vertederos.

(...)

En 2010 se revisarán las cifras de residuos arrojados en vertederos en la UE. Si las cantidades y tipos de residuos vertidos siguen siendo inaceptables, y el abandono de los vertederos no progresa al ritmo deseado, será necesario limitar más su utilización.

- Más compostaje y recuperación de energía

A medida que disminuye la utilización de los vertederos, los residuos se canalizarán hacia opciones más elevadas de la jerarquía, todo en beneficio del medio ambiente.

El desarrollo de normas de calidad de referencia para las instalaciones de compostaje y para el compost en sí aumentará sus posibilidades de éxito.

Cuando se trate de recuperar energía de los residuos, la estrategia se encargará de aumentar la eficiencia energética. La Comisión propone que para clasificar el tratamiento de residuos en incineradoras municipales se comience a introducir el empleo de umbrales de eficiencia, sea para la recuperación o para la eliminación. Ello contribuirá también a que la UE cumpla los objetivos marcados por la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.

(...)

- Más y mejor reciclado

(...)

Es importante resaltar las consideraciones que realiza esta estrategia temática con relación a la definición de las actividades de recuperación y eliminación, y en concreto respecto al papel que debe ocupar en el futuro la incineración de residuos municipales. Concretamente, con relación a este tema, la estrategia temática dice lo siguiente:

“El principal problema que se plantea en la actualidad con las definiciones de recuperación y eliminación de la Directiva Marco de residuos es que se utilizan a efectos diferentes. En las Directivas de reciclado se usan para fijar objetivos concretos y en el Reglamento sobre traslado de residuos, para determinar si en operaciones de transporte de residuos se aplican las normas del mercado interior.

(...)

Las definiciones de la presente legislación, interpretadas por el Tribunal Europeo de Justicia, no fomentan las mejores prácticas en el terreno ambiental, por ejemplo en lo relativo a la recuperación de energía en los incineradores municipales. La Comisión considera que son necesarias nuevas definiciones, por lo que propone una modificación de la Directiva Marco (Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos. COM (2005) 667 final. UE. Bruselas 21-12-2005) con arreglo a la cual la

definición de recuperación se basará en el concepto de sustitución de recursos en la economía, y no en la instalación específica. (...)

La Comisión propone que para clasificar el tratamiento de residuos en incineradoras municipales se comience a introducir el empleo de umbrales de eficiencia, sea para la recuperación o para la eliminación. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia considera la gran mayoría de los incineradores municipales instalaciones de eliminación. Esta clasificación podría tener implicaciones negativas que provocarían un deterioro del medio ambiente. Por ejemplo, suele considerarse que la incineración con recuperación de energía es un medio para sustraer residuos municipales biodegradables a los vertederos. Sin embargo, si la incineración se clasifica en la misma categoría que el vertido, algunas autoridades locales tendrían la tentación de elegir la opción más barata (el vertido), lo que es perjudicial para el medio ambiente. Por otro lado, los incineradores municipales con un alto grado de eficiencia energética se ven discriminados frente a las operaciones de co-incineración, con una eficiencia energética similar pero con unos controles de emisiones menos estrictos.

Una definición de recuperación que tuviera en cuenta que la energía producida por un incinerador municipal sustituye la utilización de recursos en otras centrales de energía reflejaría con más equidad las ventajas de la incineración. Ahora bien, la eficiencia energética de los incineradores municipales puede variar enormemente. Con un bajo nivel de eficiencia energética, la incineración podría no ser mejor que el vertido. Con un alto nivel de eficiencia energética podría ser tan bueno como el reciclado o el compostaje de ciertos flujos de residuos.

La Comisión propone que se modifique la Directiva Marco de residuos (Directiva 75/442/CEE del Consejo de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos. COM (2005) 667 final. UE. Bruselas 21-12-2005.) con el fin de imponer un umbral de eficiencia energética por encima del cual la incineración municipal sería considerada recuperación. (...)

Más adelante, esta estrategia temática hace hincapié en las políticas de prevención de residuos, constatando que el potencial de prevención de residuos depende de una serie de factores que van desde el crecimiento económico hasta el grado que los operadores económicos han adoptado un código de buenas prácticas en materia de reducción de residuos. La estrategia resalta además que sólo tendrá éxito una política de prevención que influya en las decisiones prácticas adoptadas en diferentes fases del ciclo de vida como el diseño del producto, su fabricación, la entrega al consumidor o su utilización. Para dejar constancia finalmente de que la producción de residuos municipales se ve también afectada por el comportamiento de los consumidores, que a su vez está influido por la estructura social, los ingresos y el nivel de riqueza de la sociedad. Por ello, “...esta estrategia no establece unos objetivos concretos de generación de residuos en la UE, ya que no es la forma más eficaz ni adecuada de fomentar la prevención.” Finalmente, y con relación a este tema, la estrategia señala que “...La mayoría de las medidas de prevención, sin embargo, deberán ser adoptadas a nivel nacional, regional o local. En ellas deberán incluirse objetivos concretos de prevención.” Para ello la estrategia propone modificar la Directiva Marco de residuos para especificar “...la obligación de los Estados

miembros de publicar, en el contexto de la producción y el consumo sostenibles, programas de prevención abiertos a todos.”

Otro aspecto destacable de la estrategia es el apartado correspondiente a la gestión de los residuos biológicos. Después de constatar que el principal efecto negativo de los residuos biológicos tiene lugar cuando estos son arrojados en vertederos, porque ello produce metano, un gas de efecto invernadero 21 veces más potente que el dióxido de carbono, la estrategia recuerda que por ello la Directiva 1999/31/CEE, relativa al vertido de residuos, dispone que dos tercios de los residuos biodegradables municipales no deberán ser vertidos. Tras constatar que posiblemente, y tal y como reconoce el informe realizado por la Comisión, los Estados miembros no alcancen este objetivo, señala que tal vez se requerirán esfuerzos complementarios a tal fin. Como no existe una solución única para la gestión de los residuos biológicos no vertidos, esta estrategia temática sobre prevención y reciclaje concluye que “...las estrategias de gestión de estos residuos deberán determinarlas los Estados miembros utilizando el concepto de ciclo de vida”. Se abandona así la perspectiva de aprobar una Directiva relativa al tratamiento biológico de la materia orgánica biodegradable (Biological treatment of biodegradable waste. Documento de trabajo. 2º Borrador. Bruselas, 12 de febrero de 2001. Comisión Europea). Esto, no obstante, no significa que se abandone desde la Comisión cualquier perspectiva de intervención en este campo, ya que se señala que “...la Comisión elaborará directrices sobre la aplicación de este concepto (de análisis de ciclo de vida) a la gestión de residuos biológicos” de manera que resulten de ayuda a los Estados miembros a la hora de revisar sus estrategias nacionales en esta materia, y de ayuda también para las autoridades locales y regionales que en general son las responsables de la elaboración de planes de gestión de residuos municipales. También se trabajarán a nivel comunitario aspectos relativos a la normalización técnica como el establecimiento de criterios de calidad para el compostaje al desarrollar la disposición sobre la extinción de la consideración de lo que es un residuo propuesta para nueva Directiva marco (Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos. COM (2005) 667 final. UE. Bruselas 21-12-2005) y la Comisión propondrá que los tratamientos biológicos de los residuos se incluyan en el ámbito de aplicación de la Directiva PCIC (prevención y control integrados de la contaminación) cuando ésta se revise. Finalmente, también se revisará la Directiva 86/278/CEE en lo relativo a la protección de los suelos como consecuencia de la utilización de los lodos de depuradora en agricultura, con el fin de hacer más estrictas las normas que regulan dicha utilización.

Como aspecto particular a reseñar, la estrategia analiza los resultados de la aplicación de la Directiva 75/439/CEE (Modificada por la Directiva 87/101/CEE), en materia de aceites usados, y señala como se ha aplicado el análisis de ciclo de vida a la misma. Esta normativa prescribe la regeneración de los aceites usados como tratamiento ambientalmente preferente de los mismos. Sin embargo los análisis recientes, que hacen uso del concepto de ciclo de vida, han mostrado que la prioridad que se daba a la regeneración de los aceites usados en vez de su utilización como combustible no estaba justificada por ninguna ventaja ambiental clara. Además, como en este campo los índices de recogida de aceites usados siguen siendo escasos, resulta que se estaba poniendo el énfasis en lugar equivocado del ciclo de vida. Por ello, “...la Directiva será derogada y sustituida por una nueva disposición en la Directiva marco que mantenga la obligación de

los Estados miembros de garantizar la recogida de aceites usados pero no dé prioridad a la regeneración". Así se asegurará el cumplimiento de la obligación de recogida de los Estados miembros, obligación que responde al principal problema planteado por los aceites usados para el medio ambiente.

2.1.5.6 Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales. Comunicación de la Comisión. 2005

El objetivo de esta estrategia es "...reducir los impactos ambientales negativos que se derivan del uso de recursos naturales en una economía en crecimiento", concepto conocido como «disociación». Disociación entre el impacto ambiental y el consumo de recursos naturales y el crecimiento económico.

La estrategia plantea diversas actuaciones y orientaciones a largo plazo, si bien en esta primera etapa no va a fijar metas cuantitativas respecto a «la eficacia de los recursos y su menor uso» como establece el VI Programa de Medio Ambiente, porque no es posible hacerlo con los conocimientos actuales y el grado de desarrollo de indicadores. La estrategia sin embargo prevé un proceso dinámico por medio del cual podría ser posible hacerlo en los cinco o diez próximos años.

2.1.6 Principios estratégicos y aspectos normativos en las Directivas Europeas

2.1.6.1 La Directiva 75/442/CEE, de 15 de Julio de 1975, relativa a los residuos (Modificada por la Directiva 2006/12/CEE, Directiva marco)

Ya en una época tan temprana esta Directiva establece en su artículo 3, que:

"1. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para promover la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos, la obtención a partir de éstos, de materias primas y eventualmente energía, así como cualquier otro método que permita la reutilización de los residuos.

2. Informarán a la Comisión, con la suficiente antelación, sobre cualquier proyecto de regulación que tenga por objeto dichas medidas y en particular cualquier proyecto de regulación relativo:

- a) ...
- b) al fomento:
 - de la reducción de las cantidades de determinados residuos.
 - del tratamiento de residuos para su reciclaje y su reutilización.
 - de la recuperación de materias primas y/o de la producción de energía a partir de determinados residuos.

- c) al empleo de determinados recursos naturales, incluidos los recursos energéticos, en aquellos usos en que puedan ser sustituidos por materiales de recuperación."

2.1.6.3 La Directiva 94/62/CE, de 20 de Diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases

Tanto en sus considerandos como en su articulado, esta Directiva desarrolla de manera más explícita si cabe, la jerarquía de opciones de la Estrategia Comunitaria y el resto de principios y exigencias asociados a una gestión medioambientalmente correcta de los residuos. En los considerandos señala que:

"...la gestión de los envases y residuos de envases tendrá como primera prioridad la prevención de la producción de residuos de envases, y asumirá asimismo como principios fundamentales la reutilización de los envases, el reciclado y otras formas de valorización de los residuos de envases y, consiguientemente, la reducción de la eliminación final de este tipo de residuos."

"Considerando que en espera de resultados científicos y tecnológicos en materia de procesos de aprovechamiento, la reutilización y el reciclado han de considerarse como procesos preferibles en relación con su impacto en el medio ambiente."

"Considerando que, desde el punto de vista del medio ambiente, el reciclado deberá constituir una parte importante de la valorización, con el propósito fundamental de reducir el consumo de energía y de materias primas básicas y la eliminación final de los residuos."

"Considerando que el aprovechamiento de energía constituye un medio eficaz de valorización de residuos."

"Considerando que la separación de los residuos en el origen es fundamental para conseguir un alto nivel de reciclado y para evitar problemas de salud y de seguridad a las personas encargadas de recoger y tratar los residuos de envases."

"Considerando que la inclusión, en los planes de gestión de residuos contemplados en la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de un capítulo dedicado específicamente a la gestión de envases y residuos de envases, contribuirá a la aplicación efectiva de la presente Directiva."

Y dentro del articulado, en su artículo 1, establece con rotundidad los objetivos siguientes:

"La presente Directiva tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad.

A tal fin se establecen en la presente Directiva medidas destinadas, como primera prioridad, a la prevención de la producción de residuos de envases y, atendiendo a otros principios fundamentales, a la reutilización de envases, al reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases y, por tanto, a la reducción de la eliminación final de dichos residuos.”

2.1.6.4 Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004 y Directiva 2005/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2005, por las que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases

Esta Directiva que modifica aspectos sustanciales de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, reafirma la necesidad de articular medidas de prevención contra la formación de residuos de envases, exigiendo a los Estados miembros que velen por la aplicación de medidas preventivas complementarias a las ya establecidas por la Directiva de 1994 (Artículo 1.2 por el que se sustituye el artículo 4 de la Directiva 94/62/CE en materia de Prevención).

Además y en lo relativo al cumplimiento de los objetivos de valorización y reciclado, la nueva Directiva modifica en su totalidad el artículo 6 de la Directiva 94/62/CE, sustituyéndolo por uno nuevo, que reafirma la consideración de la incineración de residuos con valorización de energía como otra forma más de valorización y modifica para el año 2008 los objetivos de reciclado de los materiales contenidos en los residuos de envases.

En efecto, el nuevo artículo 6 establece lo siguiente:

“Valorización y reciclado

1. Con el fin de cumplir los objetivos de la presente Directiva, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para alcanzar en la totalidad de sus territorios los siguientes objetivos:

- a) a más tardar el 30 de junio de 2001, se valorizará o incinerará en instalaciones de incineración de residuos con valorización de energía entre un mínimo del 50% y un máximo del 65% en peso de los residuos de envases;
- b) a más tardar el 31 de diciembre de 2008, se valorizará o incinerará en instalaciones de incineración de residuos con valorización de energía un mínimo del 60% en peso de los residuos de envases;
- c) a más tardar el 30 de junio de 2001, se reciclará entre un mínimo del 25% y un máximo del 45% en peso de la totalidad de los materiales de envasado contenidos en los residuos de envases, con mínimo del 15% en peso de cada material de envasado;
- d) a más tardar el 31 de diciembre de 2008, se reciclará entre un mínimo del 55% y un máximo del 80% en peso de los residuos de envases;
- e) a más tardar el 31 de diciembre de 2008, se alcanzarán los siguientes objetivos mínimos de reciclado de los materiales contenidos en los residuos de envases:

- i) el 60% en peso de vidrio,
- ii) el 60% en peso de papel y cartón,
- iii) el 50% en peso de metales,
- iv) el 22,5% en peso de plásticos, contando exclusivamente el material que se vuelva a transformar en plástico,
- v) el 15% en peso de la madera

2. (...)

3. Los Estados miembros fomentarán, cuando proceda, la recuperación de energía siempre que sea preferible al reciclado de materiales por razones de medio ambiente y rentabilidad, lo que podría llevarse a cabo mediante la consideración de un margen suficiente entre los objetivos nacionales de reciclado y de valorización. (...)

2.1.6.5 La Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de Abril de 1999, relativa al vertido de residuos (Decisión 2003/33/CE del Consejo de 19 de diciembre de 2002 por la que se establecen los criterios y procedimientos de admisión de residuos en los vertederos con arreglo al artículo 16 y al anexo II de la Directiva 1999/31/CEE [Diario Oficial L 11 de 16.1.2003]).

Esta Directiva, que tiene una importancia capital y unas repercusiones de largo alcance en el entramado de la protección ambiental comunitaria, plasma en un texto jurídico la negativa consideración que el vertido le merece a la estrategia comunitaria de residuos de Julio de 1996.

La directiva relativa al vertido de residuos recoge también, en sus considerandos, los aspectos estratégicos de la gestión de desechos. Dice concretamente:

“(3) Considerando que conviene fomentar la prevención, el reciclado y el aprovechamiento de los residuos, así como la utilización de los materiales y de la energía recuperados, con el fin de no malgastar los recursos naturales y de economizar en la utilización de los suelos.”

“(9) Considerando que los Estados miembros deben poder aplicar los principios de proximidad y de autosuficiencia para la eliminación de sus residuos, tanto a escala comunitaria como nacional.”

“(16) Considerando que deberían tomarse medidas para reducir la producción de gas metano de vertederos, entre otras cosas, con objeto de reducir el calentamiento global mediante la limitación del vertido de residuos biodegradables y el establecimiento de requisitos sobre control de los gases de vertedero.”

“(17) Considerando que las medidas adoptadas para reducir el vertido de residuos biodegradables también deberían tener por objeto impulsar la recogida selectiva de residuos biodegradables, la separación en general, la valorización y el reciclado.”

Para conseguir estos objetivos, además de regular las clases de vertederos, definir y clasificar los residuos según los vertederos de destino y regular la gestión del vertido de residuos desde la solicitud de autorización de un vertedero hasta 30 años después de producida la clausura del mismo (artículo 10), el nuevo texto adopta las siguientes determinaciones, que sin lugar a dudas van a tener una repercusión trascendental en la gestión futura de RU en todo el ámbito de la Unión:

"Artículo 5:

1) *Los Estados miembros elaborarán una estrategia nacional para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos a más tardar dos años después de la fecha (...) [para el 16-7-2003]. Esta estrategia incluirá medidas que permitan alcanzar los objetivos contemplados en el apartado 2 en particular mediante reciclado, compostaje, biogasificación o valorización de materiales/energía. (...)*

2) *Dicho plan deberá garantizar que:*

- a) a más tardar cinco años después de la fecha (...) [para el 16-7-2006], los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido hasta el 75% de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat.
- b) a más tardar ocho años después de la fecha (...) [para el 16-7-2009], los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido hasta el 50% de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat.
- c) a más tardar quince años después de la fecha (...) [para el 16-7-2016], los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido hasta el 35% de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat.

3) *Los Estados miembros adoptarán medidas para que los residuos siguientes no sean admitidos en un vertedero:*

Neumáticos usados enteros, a partir de dos años después de la fecha (...) [para el 16-7-2003], con exclusión de los neumáticos utilizados como material de ingeniería y neumáticos usados reducidos a tiras a partir de cinco años después de la mencionada fecha [para el 16-7-2006] (con exclusión, en ambos casos, de los neumáticos de bicicleta y de los neumáticos cuyo diámetro exterior sea superior a 1.400 mm).

Artículo 6:

Los Estados miembros tomarán medidas a fin de que:

- a) *Sólo se depositen en un vertedero los residuos que hayan sido objeto de tratamiento. (...).*"

"Artículo 10:

Los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para garantizar que todos los costes que ocasionen el establecimiento y la explotación del vertedero, incluido, en la medida de lo posible, el coste de la fianza o su equivalente (...), así como los costes estimados del cierre y mantenimiento posterior del emplazamiento durante por lo menos treinta años, queden cubiertos por el precio que cobre la entidad explotadora por la eliminación de cualquier tipo de residuos en dicho vertedero."

2.1.6.6 La Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de Diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos

Esta Directiva también recoge entre sus considerandos las cuestiones relativas a la estrategia comunitaria y los principios de gestión en ella señalados. Así, en los considerandos:

"(8) La Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la estrategia comunitaria para la gestión de residuos otorga a la prevención de los residuos la máxima prioridad, seguida de la reutilización y la valorización y, en última instancia, la eliminación segura de los residuos. En su Resolución de 24 de febrero de 1997, relativa a una estrategia comunitaria de gestión de residuos, el Consejo reiteró su convicción de que la prevención de residuos debería constituir la primera prioridad de cualquier plan racional en este sector, tanto en relación con la máxima reducción de residuos como con las propiedades peligrosas de éstos.

(9) En la citada Resolución de 24 de febrero de 1997, el Consejo destaca asimismo la importancia de disponer de criterios comunitarios acerca de la utilización de residuos, la necesidad de aplicar normas de emisión adecuadas a las instalaciones de incineración, la necesidad de prever medidas de control para las instalaciones de incineración ya existentes y la necesidad de que la Comisión considere la modificación de la legislación comunitaria relacionada con la incineración de residuos con recuperación de energía, a fin de evitar movimientos a gran escala de residuos para su incineración o coincineración dentro de la Comunidad.

(10) Es necesario establecer unas normas estrictas para todas las instalaciones de incineración o coincineración de residuos con objeto de evitar movimientos transfronterizos a instalaciones que trabajen con costes más bajos debido a la existencia de normas medioambientales menos rigurosas.

(11) La Comunicación de la Comisión «Energía para el futuro: Fuentes de energía renovables - Libro blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios» tiene en cuenta en particular la utilización de la biomasa con fines energéticos.

(16) La distinción entre residuos peligrosos y no peligrosos se basa principalmente en las propiedades de los residuos antes de su incineración o coincineración, y no en la diferencia de emisiones; los mismos valores límite de emisión deben aplicarse a la incineración o coincineración de residuos peligrosos y no peligrosos, pero se aplicarán

distintas técnicas y condiciones de incineración o co-incineración y distintas medidas de control a la recepción de residuos.

(24) Los requisitos para la recuperación del calor generado en los procesos de incineración o co-incineración y para reducir al mínimo y reciclar los residuos que resulten del funcionamiento de las instalaciones de incineración o co-incineración contribuirán a que se cumplan los objetivos enunciados en el artículo 3, sobre la jerarquía en la gestión de los residuos, de la Directiva 75/442/CEE.”

2.1.6.7 Tratamiento biológico de los residuos biodegradables. Comisión Europea. Documento de trabajo. 2001

El 12 de Febrero de 2001, la Comisión Europea puso en circulación el segundo borrador de un Documento de Trabajo sobre el tratamiento biológico de los residuos biodegradables en la Unión Europea, que permita asimismo ayudar a cumplir los objetivos de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos o Directiva de vertederos.

Como se ha señalado en el apartado 3.6.5., la denominada Directiva de vertederos limita el vertido de residuos biodegradable y se hace necesario por lo tanto regular de alguna manera el tratamiento y destino final de estos residuos, si no se quiere trasladar los problemas a otros medios y sobre todo diseminar la contaminación a través de la dispersión de metales pesados y compuestos orgánicos persistentes, presentes en el compost aplicado sin control a diversos tipos de suelos.

Este Documento de Trabajo, que tiene la vocación de convertirse en una propuesta de Directiva, vendría así a completar la alternativa de valorización energética de los residuos biodegradables, regulando todas las cuestiones relativas a la recogida selectiva, el tratamiento y la utilización final de este tipo de residuos. De esta manera se viene a regular el reciclaje de los residuos biodegradables, aclarando el alcance del espíritu de la estrategia comunitaria de gestión de residuos, que da prioridad al reciclaje sobre la recuperación energética como forma de valorización, minimizando al mismo tiempo el vertido final de materia orgánica biodegradable, tal y como exige la Directiva de vertederos.

Los objetivos del Documento de Trabajo sobre tratamiento biológico de los residuos biodegradables, tal y como se recogen en el borrador, son los siguientes:

- “Promover el tratamiento biológico de los residuos biodegradables mediante la armonización de las medidas nacionales relativas a su gestión, con objeto de prevenir o reducir cualquier impacto en el medio ambiente, proporcionando así un elevado nivel de protección ambiental.
- Proteger el suelo y asegurar que el uso de residuos biodegradables tratados y sin tratar se traduce en beneficio agrícola o en mejora ecológica.
- Asegurar que la salud de las personas, así como la de los animales y plantas, no resulta afectada por el uso de residuos biodegradables tratados y sin tratar.

- Asegurar el funcionamiento del mercado interior y evitar cualquier obstáculo al comercio y distorsiones o restricciones a la competencia dentro de la Comunidad.”

En este documento, el tratamiento biológico de los residuos biodegradables tendría un alcance dirigido a conseguir:

“La recogida y el tratamiento de los residuos biodegradables listados en el Anexo I [del documento] así como la producción, comercialización y suministro del residuo biodegradable tratado.”

Por otra parte, el Documento de Trabajo adopta como principios generales, que:

“Una gestión mejorada de los residuos biodegradables en la Comunidad debería reforzar, por este orden:

1. la prevención o reducción de la producción de residuos biodegradables (p.e. lodos de depuradora) y su contaminación por sustancias contaminantes,
2. la reutilización de residuos biodegradables (p.e. cartón),
3. el reciclaje de residuos biodegradables recogidos selectivamente y su transformación en el material original (p.e. papel y cartón) cuando esté ambientalmente justificado,
4. el compostaje o la digestión anaerobia de los residuos biodegradables recogidos selectivamente, sin su transformación en el material original, con la utilización del compost o de los lodos digeridos de la biometanización para beneficio agrícola o mejora ecológica,
5. el tratamiento mecánico-biológico de los residuos biodegradables,
6. el uso de los residuos biodegradables como fuente para la generación de energía.”

Posteriormente, el Documento de Trabajo especifica distintos requisitos relativos al compostaje doméstico, el compostaje “on site” y la digestión anaerobia y el compostaje comunitario, para pasar a continuación a exponer distintas directrices en torno a la recogida selectiva de los residuos biodegradables y a la fracción resto de los residuos municipales.

Respecto a la recogida selectiva de los residuos municipales, el Documento de Trabajo señala que:

“Los Estados miembros deberán poner en marcha, allí donde todavía no se haya hecho, esquemas de recogida selectiva con el propósito de recoger los residuos biodegradables separadamente de otro tipo de residuos para prevenir la contaminación de dichos residuos con otros residuos, materiales y sustancias contaminantes.

En particular, se deberán recoger selectivamente los siguientes residuos biodegradables – si puede razonablemente esperarse que su tratamiento biológico no significará un

empeoramiento de la calidad del compost o del lodo digerido de la biometanización–, a menos que sean tratados mediante compostaje doméstico o compostaje comunitario:

- a) residuos de alimentos de domicilios privados.
- b) residuos de alimentos de restaurantes, bares, escuelas y edificios públicos.
- c) residuos putrescibles procedentes de mercados.
- d) residuos putrescibles procedentes de tiendas, pequeños negocios y servicios.
- e) residuos putrescibles procedentes de fuentes industriales, comerciales e institucionales a menos que sean tratados 'on site'.
- f) residuos verdes y de madera procedentes de parques, jardines y cementerios tanto públicos como privados."

En relación a la implantación de la recogida selectiva en distintas áreas urbanas, el Documento de Trabajo establece que:

"Estos esquemas de recogida selectiva deberán cubrir por lo menos:

- a) las aglomeraciones urbanas de más de 100.000 habitantes, en el plazo de tres años.
- b) las aglomeraciones urbanas de más de 2.000 habitantes, en el plazo de cinco años."

Por otra parte, el documento aclara el alcance y los límites de la obligación de recoger selectivamente las anteriores fracciones, al señalar que:

"Los Estados miembros pueden obviar la obligación de la recogida selectiva de los residuos biodegradables:

- *En el interior de las ciudades donde la logística de la recogida selectiva puede hacer difícil alcanzar bajos niveles de contaminación de los residuos biodegradables que pudieran contaminarse con otros residuos, materiales y substancias.*
- *En áreas rurales o escasamente pobladas con una densidad inferior a 10 habitantes por kilómetro cuadrado, en las cuales no se justifica ambientalmente el establecimiento de esquemas de recogida selectiva. En estas áreas, se deberán llevar a cabo campañas especiales para promover el compostaje doméstico, "on site" o comunitario."*

2.1.6.8 Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad

Esta Directiva tiene por objetivo fomentar un aumento de la contribución de las fuentes de energía renovables a la generación de electricidad en el mercado interior de la electricidad (artículo 1).

La importancia de esta Directiva con relación a los residuos radica en que tal y como se señalaba en la estrategia temática sobre prevención y reciclaje el empleo de umbrales de eficiencia energética en las incineradoras de residuos municipales contribuirá también a que la UE cumpla los objetivos marcados por esta Directiva 2001/77/CE de promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables. Estos objetivos se definen en el artículo 3.4. y suponen alcanzar el 12 % del consumo nacional bruto de energía en 2010 y el 22,1 % de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el consumo total de electricidad de la Comunidad en 2010.

Para ello esta Directiva, entre las definiciones de su artículo 2, recoge lo siguiente:

Artículo 2. Definiciones

a) «fuentes de energía renovables»: las fuentes de energía renovables no fósiles (energía eólica, solar, geotérmica, del oleaje, mareomotriz e hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás);

b) «biomasa»: la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos procedentes de la agricultura (incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal), de la silvicultura y de las industrias conexas, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales;

Por lo tanto, la Directiva reconoce claramente como fuente de energía renovable, como no podía ser de otro modo, la fracción biodegradable de los residuos municipales como biomasa renovable.

En el preámbulo del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial se recoge que con este real decreto se pretende que en el año 2010 se alcance el objetivo indicativo nacional incluido en la Directiva 2001/77/CE de manera que al menos el 29,4 por ciento del consumo bruto de electricidad en 2010 provenga de fuentes de energía renovables.

2.2. LOS PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS DEL PTEOR

De acuerdo con las anteriores opciones, objetivos, estrategias, políticas y principios desarrollados tanto por Naciones Unidas, como por la Unión Europea, el Estado Español, la Comunidad Autónoma de Canarias y el resto de países industrializados con relación a la gestión de residuos, el Plan Territorial Especial de Residuos (PTEOR) basa sus acciones, propuestas de gestión e infraestructuras en los siguientes Principios Estratégicos:

2.2.1 Principio de Gestión Sostenible de los Residuos

De acuerdo con la doctrina de distintos organismos internacionales (Agenda 21. Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible. ONU. 1992. y V Programa de Acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Unión Europea. 1992), el desarrollo sostenible implica, entre otras cuestiones, una gestión de los recursos no renovables tal que tienda a reducir el consumo de materiales y energía por unidad de producto producida, tratando así de desmaterializar la economía y haciendo que el crecimiento económico no vaya indefectiblemente ligado a un mayor consumo específico de recursos por unidad de riqueza producida.

En este camino, una política tendente a sustituir materias primas o energías primarias no renovables por materias secundarias o combustibles alternativos derivados de residuos, es una política en línea con los objetivos del desarrollo sostenible. En este sentido, y con relación a los residuos, una política orientada a la sostenibilidad debe abogar, primero, por generar la mínima cantidad de residuos posible y, después, porque una vez generados se aprovechen al máximo los recursos –materiales y energía– contenidos en los mismos, de manera que se vierta el mínimo posible.

El PTEOR hace suyas estas consideraciones y apuesta decididamente por un horizonte de gestión de los residuos en Tenerife orientado hacia la sostenibilidad, que trata de prevenir al máximo su generación, de valorizar al máximo los recursos que contengan, una vez generados, y de verter el mínimo posible, siempre con las máximas garantías medioambientales.

2.2.2 Principio de Jerarquía Comunitaria de gestión

De acuerdo con la escalera jerárquica de opciones de gestión de los residuos, definida por la Estrategia Comunitaria para la gestión de los residuos 1989 (Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990) y consolidada por la Estrategia Comunitaria de 1996 (Revisión de la Estrategia Comunitaria para la gestión de residuos. 30 de julio de 1996. Resolución del Consejo del 11 de diciembre de 1996. Comisión Europea y Estrategia Comunitaria de gestión de residuos. Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997), así como por los restantes Programas y Directivas comunitarios, el Plan articula sus actuaciones de acuerdo con el siguiente orden de prelación:

- Prevención
- Valorización
 - Material: reciclaje y compostaje
 - Energética
- Eliminación

Tanto la jerarquía comunitaria de gestión de residuos como el resto de principios y prioridades, deben ser aplicados con flexibilidad, adaptándose a las circunstancias concretas de cada situación particular, pero con una visión global. Esto significa que, en un caso determinado de gestión de residuos, puede invertirse el orden de la escala de prioridades (p.e. reciclado frente a reutilización) si se comprueba que, desde el punto de vista medioambiental, la afcción global es menor para la solución adoptada.

Así lo reconoce el Comité de las Regiones de la Unión Europea en su Dictamen sobre la “Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la estrategia comunitaria para la generación de residuos”, (DOCE N° 116/74-80 de 14/4/97) cuando “...hace hincapié en que es preciso prever un margen de flexibilidad al aplicar el principio de dar prioridad a la valorización de materiales, para permitir que se tengan en cuenta particularidades geográficas como la densidad demográfica y la disponibilidad de instalaciones de procesamiento, así como la propiedad de los materiales afectados.”

2.2.3 Principio de Gestión Integrada

El anterior principio debe ser, por otra parte, aplicado dentro del alcance del Principio de Gestión Integrada que indica que ningún escalón o infraestructura en solitario es capaz de lograr gestionar la totalidad de los residuos, ya que ni se puede prevenir la generación de todos los residuos, ni todos se pueden reciclar o compostar una vez generados.

Por lo tanto, una gestión orientada a la sostenibilidad que intente aprovechar el máximo de recursos –materiales y energía– contenidos en los mismos, deberá prever acciones de prevención, junto con actuaciones e infraestructuras de reciclaje, compostaje y aprovechamiento energético y, finalmente, operaciones de vertido para aquellos residuos que no tengan otras posibilidades de aprovechamiento una vez reducida su peligrosidad.

En este sentido, una gestión avanzada deberá consistir en una gestión integrada, con actuaciones en todos los escalones de la Jerarquía Comunitaria que conformen una combinación de alternativas de gestión.

2.2.4 Principio de Prevención de la generación

De acuerdo con el objetivo de Naciones Unidas de reducir al mínimo los desechos y con el planteamiento de la Unión Europea de que la tendencia actual de generar cada vez más residuos debería detenerse y en su caso invertirse en la medida de

lo posible, el PTEOR toma en consideración la necesidad de minimizar la generación de residuos y trata de articular acciones de prevención, dentro de los límites que las actuaciones de minimización tienen en el ámbito local.

2.2.5 Principio de Maximización de la valorización

En concordancia con los objetivos de las Naciones Unidas y con los principios y consideraciones de la Unión Europea, en particular con lo señalado en el V Programa respecto a que los residuos no son sólo una fuente potencial de contaminación, sino que pueden llegar a ser, además, materias primas secundarias, o lo reiteradamente señalado en las distintas Directivas de residuos respecto al fomento de la recuperación de materias primas y de la producción de energía a partir de los residuos, el PTEOR adopta como principio el valorizar al máximo los materiales recuperables y la energía contenida en los residuos.

En lo relativo al aprovechamiento energético, el Plan se hace eco del resultando nº 8 de la Estrategia Comunitaria de 1990, cuando señala que la incineración puede ser un medio útil para reducir el volumen de los residuos y recuperar energía.

Asimismo, se incorpora a los principios del Plan la reafirmación de la Estrategia Comunitaria de 1996, en la que se establece que la prevención de los residuos sigue siendo la máxima prioridad, seguida por la valorización y, en última instancia, la eliminación segura de los residuos.

2.2.6 Principio de Minimización del vertido

De acuerdo con los principios generales comunitarios y con la consideración del resultando nº 8 de la Estrategia Comunitaria de 1990 (Estrategia Comunitaria para la gestión de los residuos (1989). Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990), que plantea que tanto la cantidad como la toxicidad de los desechos destinados al vertido debe reducirse.

De acuerdo con el apartado 53 de la Estrategia Comunitaria de 1996 (Revisión de la Estrategia Comunitaria para la gestión de residuos. 30 de julio de 1996. Resolución del Consejo del 11 de diciembre de 1996. Comisión Europea), que señala que el vertido de residuos debería considerarse la última y la peor solución, ya que tiene un impacto negativo para el medio ambiente, sobre todo si se tienen en cuenta sus efectos a largo plazo. O cuando señala que en las estrategias sobre gestión de residuos procurará evitarse el vertido y, de no ser posible, se reducirá al máximo la cantidad de residuos destinados al vertedero, especialmente mediante operaciones de prevención de residuos y de valorización. O cuando finalmente señala que sólo debería aceptarse en los vertederos los residuos no valorizables y los residuos inertes.

Asimismo, en concordancia con las determinaciones realizadas por la Directiva de envases y residuos de envases que recoge como prioridad la reducción de la eliminación final de este tipo de residuos.

El Plan se plantea la minimización del vertido de RU, y toma en consideración, como horizonte estratégico al cual ir orientando la gestión, el vertido únicamente de los "residuos últimos", según se describe en la ley francesa nº 92/646 (*Loi 92-646 de 13 Juillet de 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement*) que define así todo desecho, resultante o no del tratamiento de un residuo, que no es susceptible de ser tratado en las condiciones técnicas y económicas actuales ni mediante extracción de la parte valorizable ni a través de la reducción de su carácter contaminante o peligroso.

De la misma manera el PTEOR adopta como deseo de futuro de la gestión de los residuos en Tenerife, la interpretación de la normativa alemana sobre condiciones exigidas a los residuos urbanos para su vertido por la Ley General de Residuos de 1994 (*Ordinance on Environmentally Compatible Storage of Waste from Human Settlements and on Biological Waste-Treatment Facilities. 10 de febrero de 2001. Gobierno de Alemania*) y las Instrucciones Técnicas TASi de 1993 modificadas por la nueva Ordenanza de 10 de Febrero de 2001.

Además la Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos exige que éstos sean sometidos a tratamiento previo a su vertido.

Desde todas estas consideraciones, el PTEOR entiende que sería deseable lograr plasmar en el futuro, y en la práctica, el principio de minimización del vertido entendido como la exigencia de lograr el vertido cero para los residuos primarios, esto es, de los residuos tal y como se recogen, y admitir únicamente el vertido de los denominados residuos secundarios, es decir, de aquellos que son el resultado de los procesos de tratamiento de los residuos primarios, bien para aprovechar los recursos-materiales y energía que contienen o bien para neutralizar su peligrosidad medioambiental con carácter previo a su vertido.

Durante el periodo de vigencia, 2005-2016, del PTEOR se pretende alcanzar el siguiente objetivo estratégico: reducir el vertido a la mínima expresión alcanzable, dentro del máximo consenso social posible y en las circunstancias previsibles de organización de la gestión, de cara a lograr el objetivo de vertido cero de los residuos primarios, como máximo, a partir del año 2011.

2.2.7 Principio de Autosuficiencia

El principio de autosuficiencia es uno de los principios básicos de la gestión de residuos, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el ámbito internacional, que se incorpora como uno de los objetivos estratégicos del PTEOR: tender hacia la gestión de la totalidad de los RU generados en su territorio.

2.2.8 Principio de Proximidad

Este principio, tanto comunitario como internacional, plantea la necesidad de gestionar los residuos en el lugar más cercano a donde se generan. Tomando en

consideración dicho principio uno de los objetivos del PTEOR es la gestión de todos los residuos urbanos generados en Tenerife dentro del propio territorio insular y de la manera más descentralizada posible siempre que sea técnica y económicamente viable.

2.2.9 Principio de Transparencia Informativa

Principio básico de la gestión democrática, en general, y de la gestión medioambiental, en particular, recogido entre los objetivos de todas las instancias internacionales.

Este principio es previo, además, al cumplimiento del objetivo de Naciones Unidas de institucionalizar la participación de las comunidades en la planificación y la aplicación de procedimientos para la gestión de desechos sólidos.

El principio de transparencia informativa adquiere en su aplicación una doble vertiente:

- Ante la ciudadanía y, por tanto, a los medios de comunicación social.
- Ante los distintos interlocutores políticos, sociales e institucionales.

2.3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA ORDENACIÓN

El PTEOR de Tenerife conforme a su doble naturaleza, como plan de residuos y plan de ordenación del territorio, desarrolla sus contenidos de acuerdo con las exigencias de la legislación sectorial en materia de residuos y de la legislación de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

De acuerdo con ello, para el desarrollo de sus contenidos sectoriales se han tenido en cuenta las exigencias de la normativa comunitaria en materia de residuos, la Ley 10/98 estatal de residuos y la Ley 1/1999 de residuos de Canarias. Paralelamente, con relación al desarrollo de sus contenidos territoriales sus determinaciones se integran en las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, así como en el Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT).

Para alcanzar las metas que se propone el PTEOR, se han definido los objetivos generales siguientes:

- Maximización de la prevención
- Maximización de la recogida selectiva
- Maximización del reciclaje y del compostaje
- Tratamiento previo de todos los residuos
- Maximización de la valorización material y energética
- Eliminación segura de los residuos no valorizados
- Ordenación insular de la gestión de residuos
- Modernización del manejo y control de la información sobre residuos

Estos objetivos generales se articulan en siete Ejes Estratégicos Transversales, en torno a los cuales se agrupan los objetivos específicos correspondientes y las actuaciones necesarias para su materialización, según se detalla

Los siete Ejes Estratégicos Transversales son los siguientes:

Eje 1.- Fomento de la prevención y de la minimización de la generación de residuos y de su peligrosidad

La prevención de la generación de residuos forma el primer escalón de la jerarquía comunitaria dentro de la doctrina comunitaria de gestión de residuos.

El objetivo sería lograr que se generen el mínimo de residuos posibles a partir de actuaciones realizadas desde una perspectiva global que tome en consideración la totalidad del ciclo de vida de los productos que pueden terminar convirtiéndose en

residuos. Esta concepción integral de las políticas de prevención a poner en marcha es lo que se conoce como visión de la “cuna a la tumba” dentro de la política integrada de producto (IPP en sus siglas en inglés) a impulsar a todos los niveles de la Unión Europea.

Esta aproximación al problema de la generación de residuos implica adoptar medidas de prevención en todos los niveles territoriales –local, insular, regional, nacional y comunitario-, y a lo largo de todo el ciclo de vida del producto –desde el diseño hasta su transformación en residuo-.

En este sentido, es importante distinguir los dos tipos de prevención sobre los que hay que incidir. La prevención cuantitativa, por un lado, que trata de que se genere la mínima cantidad de residuos posible y, por otro, la prevención cualitativa que lo que pretende es disminuir la peligrosidad de los residuos una vez que los productos se convierten en residuos.

Desde este conjunto de perspectivas, el PTEOR debe plantear actuaciones en los niveles territoriales sobre los que tiene posibilidades de intervención: local e insular, además de adaptar a estos niveles las medidas que se planteen en el resto de niveles territoriales.

Eje 2.- Impulso a la máxima recogida selectiva de materiales y a su reciclaje

El reciclaje forma parte del segundo escalón de la jerarquía comunitaria de gestión de residuos, definido como el de valorización en sentido amplio que incluye la recuperación material y la recuperación energética. Dentro de la recuperación material se encuentra el reciclaje de aquellos residuos susceptibles de ser aprovechados mediante su reintroducción en el ciclo económico para la producción de nuevos productos.

A lo largo de la historia se han ensayado distintos métodos para favorecer el reciclaje de calidad de los materiales contenidos en los residuos. Hoy en día, a partir de la experiencia acumulada, existe, en el entorno europeo, el consenso de que el éxito de las políticas de reciclaje pasa por la separación en origen y la recogida selectiva de residuos afines.

En este sentido, el PTEOR apuesta por propiciar el máximo impulso a la separación en origen y a la recogida selectiva de distintas fracciones de residuos que posean la suficiente afinidad como para poder ser tratados conjuntamente en plantas de separación y clasificación de los distintos materiales y cuya recogida y manipulación no arruine la posibilidad de recuperar el máximo de materiales contenidos en los residuos en cuestión.

Eje 3.- Impulso a la máxima recogida selectiva de materia orgánica biodegradable, a su compostaje y a la promoción del compost de calidad agrícola

Una forma particular de reciclaje es el compostaje de la materia orgánica biodegradable presente en los distintos flujos de residuos, y como tal forma también parte del segundo escalón de la jerarquía comunitaria de gestión de residuos.

En el caso de algunos flujos de residuos como los residuos urbanos, la fracción correspondiente a la materia orgánica biodegradable contenida en los mismos representa un porcentaje significativo del total de estos residuos. En el caso de otros flujos como los correspondientes a los residuos agrícolas o forestales la inmensa mayoría está compuesta por materia orgánica biodegradable y por lo tanto sus excedentes no aprovechables directamente tienen una gran vocación de ser compostados.

En todos los casos en que se ve involucrada la materia orgánica biodegradable, el éxito de su reciclaje mediante su transformación en compost está asociado, más que con ningún otro material, a su separación en origen y a la recogida selectiva de la misma. Hoy en día la experiencia nos dicta que la obtención de un compost de calidad agrícola sólo es posible a partir de materia orgánica biodegradable de calidad, y ésta sólo se puede conseguir a partir de su recogida selectiva tras su separación en origen.

Finalmente, es importante terminar cerrando el círculo del reciclaje de esta materia orgánica biodegradable, mediante la aplicación del compost producido en agricultura, floricultura, jardinería, etc., para la que se necesita una labor de promoción de este compost que deberá ser realizado por personal especializado en estas tareas que tengan como misión la información sobre las características de este producto entre los sectores implicados y la formación de los agentes necesarios en la aplicación del compost con objeto de consolidar una demanda sostenida de este producto que de salida a cantidades creciente del mismo en el futuro.

Eje 4.- Tratamiento previo de todos los residuos no recogidos selectivamente y valorización material y energética de los rechazos de algunas corrientes de residuos

Los residuos recogidos selectivamente tienen unos altos porcentajes de aprovechamiento vía reciclaje y compostaje. No obstante, no todos los residuos terminan siendo recogidos selectivamente. La recogida selectiva tiene un alcance y unos límites técnicos que dependen fundamentalmente de la participación ciudadana en los diferentes programas de recogida selectiva y del grado de eficacia con el que esos mismos ciudadanos participan.

Todo ello hace que haya un porcentaje variable pero importante de residuos que no son recogidos selectivamente. Estos residuos, deben sin embargo ser tratados previamente a su vertido con objeto de recuperar el máximo de materiales y de energía que contienen y de reducir a límites seguros su peligrosidad desde el punto de vista de salud humana y del medio ambiente, tal y como se plantea en el artículo 6.a) de la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos.

Desde estas consideraciones el PTEOR plantea el tratamiento previo a su vertido de todos los residuos que no hayan sido recogidos selectivamente. Por lo tanto sólo se verterán residuos secundarios, es decir los resultantes de los procesos de tratamiento de los residuos primarios en las plantas de separación y clasificación, reciclaje, compostaje o valorización energética.

Eje 5.- Eliminación segura de los residuos secundarios generados y no aprovechados

Tal y como se ha mencionado en el Eje 4 anterior, sólo se eliminarán mediante vertido los residuos secundarios una vez aprovechados al máximo los recursos – materiales y energía- que contienen y reducida en su caso a límites seguros su peligrosidad para el medio ambiente o la salud humana.

Por lo tanto, se procederá con carácter general también al tratamiento de los residuos secundarios que posean posibilidades de aprovechamiento o que sea necesario estabilizar, solidificar, neutralizar o realizar cualquier otra operación que coadyuve a la reducción de su peligrosidad con carácter previo a su vertido, en vertedero de residuos peligrosos, vertedero de residuos no peligrosos o vertedero de residuos inertes.

Eje 6.- Creación de un organismo público para la gestión de residuos en la isla y de un órgano de participación ciudadana en dicha gestión

La gestión futura de los residuos va a venir marcada por su creciente complejización, centralización en algunos casos y descentralización en la medida que sea posible, diversificación de posibilidades de tratamiento previo para su máximo aprovechamiento o disminución de su peligrosidad, etc.

Todo ello conforma un panorama de complejidad creciente que debe ser abordado por las administraciones públicas desde una visión integrada y con la suficiente dotación de medios materiales y humanos, que cuenten además con la debida cualificación.

Paralelamente, todo esto se debe realizar desde el máximo respeto a la autonomía municipal en aplicación del principio de subsidiariedad, por el que aquello que pueda ser abordado en los niveles administrativos más cercanos al ciudadano se aborde a ese nivel.

Para satisfacer este conjunto de condicionantes, se plantea la constitución de un Ente Insular de Gestión de Residuos, con carácter de Consorcio o similar, en el que participen el Cabildo Insular de Tenerife y el conjunto de Municipios de la Isla y que permita abordar los retos que la futura gestión de residuos va a requerir.

Al mismo tiempo, la gestión de residuos exige de unos niveles crecientes de implicación en la misma tanto de la ciudadanía como de los distintos agentes económicos y sociales presentes. Implicación significa en este caso, niveles crecientes de

sensibilización y de participación de estos agentes y de representantes de la ciudadanía con representatividad suficiente. Ello exige que en el marco del PTEOR se constituya un órgano de participación ciudadana y social, a través del cual se pueda canalizar la necesidad de implicación de estos sectores en la futura gestión de residuos en la Isla.

Eje 7.- Implantación de sistemas específicos de gestión de la información y control de los distintos flujos de residuos y de acciones para el desarrollo del PTEOR

En el futuro, la complejización creciente de la gestión de residuos, va a requerir de unos niveles de información cada vez más voluminosos y de mejor calidad. Además, la información para ser utilizable se debe estructurar de manera útil y funcional, al tiempo que debe ser recogida con medios cada vez más modernos y fiables.

Todo ello requiere de la creación de un organismo dedicado en exclusiva al manejo y el control de la información necesaria para la futura gestión de los residuos en la Isla. El PTEOR plantea en este caso la creación de un Observatorio de Residuos de Tenerife, de promoción y gestión públicas, pero en el que puedan participar además distintos agentes económicos y sociales con intereses en la gestión de residuos en la Isla, así como sectores sociales representativos de la ciudadanía insular.

Con carácter general para todos los ejes estratégicos transversales, cada uno de estos ejes establece unos objetivos específicos a alcanzar dentro del periodo de vigencia del plan. Dichos objetivos específicos se articulan y estructuran a través de medidas y actuaciones desarrolladas de acuerdo con las exigencias derivadas de la doctrina europea de residuos y con la normativa existente a nivel regional, nacional y comunitario.

