

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA RELACIONADOS CON EL PDGRG

De cara a la comprensión correcta de las decisiones tomadas por este mismo documento se realiza un barrido por aquellos códigos con competencias o influencia en la materia que nos ocupa y que deben iluminar, como no puede ser de otra forma, el desarrollo del presente Plan Director.

En segundo lugar se aborda el tema de la participación ciudadana, no sólo como cumplimiento de los preceptos legales que marcan los procesos reguladores y planificadores, sino con un sentido mucho más amplio que recogerían verdaderas campañas de sensibilización, toma de conciencia y educación de los diversos colectivos implicados en la generación, recogida y tratamiento de los residuos.

2.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS APLICADOS AL PLAN DIRECTOR DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE GIPUZKOA

Como no puede ser de otra forma, también la recogida y gestión de los residuos se encuentra regulada por una serie de códigos jurídicos. Éstos, por lo tanto, son los que marcan las líneas que debe seguir este tipo de gestión y por ello es necesario un minucioso estudio que nos lleve a respetar y contemplar lo que desde ellos se dictamina.

En el presente epígrafe se realiza un repaso a diferentes códigos ordenados según los diferentes niveles jurídico-administrativos. En este sentido, hay que destacar la notable complejidad que supone contar con una escala jerárquica integrada por distintos niveles:

- Compromisos, principios y dictámenes internacionales.
- Directivas y documentos específicos emanados de la Unión Europea.
- Leyes y documentos de rango estatal.
- Leyes y documentos de rango autonómico.
- Normativa emanada del escalón local.

Cada uno de ellos cuenta con sus atribuciones. En el vértice de la pirámide jurídico-administrativa se encontrarían aquellos compromisos adquiridos a nivel internacional. Sirva como ejemplo que los documentos firmados por el estado español en Kyoto (acerca de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero) nos obligan a reducir nuestros niveles de emisión de gases, de los cuales el más destacado es el CO₂, hasta aquellos parámetros de comienzos de los 90. Esto puede afectar considerablemente a la gestión de las basuras; al respecto, la incineración no descenderá las emisiones de dicho gas y otros a la atmósfera, sino que las incrementará. También hay que tener en cuenta otros gases con una gran capacidad de calentamiento global; entre los más peligrosos se encuentra el metano. Por ello también se hace necesario acabar con los modelos poco sostenibles de vertedero registrados hasta la fecha. Se requiere la recogida y

tratamiento específico de la fracción orgánica putrescible de las basuras para evitar estos procesos de emisión.

Por debajo de este nivel se encuentra otro ciertamente importante y que viene representado por la Unión Europea, sus directrices y documentos de compromiso. Las directivas y el resto de documentos cuentan ya con un carácter normativo claro. Junto al resto de países de Europa, España y Gipuzkoa deben atenerse, en un determinado plazo, a las normas que emanan de estos documentos. Aunque dichas normativas deben ser luego ratificadas y convertidas en ley nacional por cada uno de los estados, la posibilidad de recibir multas, gravámenes, dejar de percibir ciertas subvenciones y el propio descrédito frente al resto de países que supone no cumplir dichos compromisos, obliga prácticamente a los estados a su consecución.

El tercer escalón vendría representado por el Gobierno Central del estado español. Aunque la singularidad del territorio español ha dado lugar a un modelo descentralizado y organizado en comunidades autónomas, muy al contrario que otros territorios como Francia, todavía le restan ciertas atribuciones y la capacidad de legislar aquellas competencias no transmitidas o que sigan valiendo para el conjunto del territorio estatal. En este sentido, valga como ejemplo que es muy posible que una ley como la de envases pueda, en estos momentos, estar condicionando totalmente, la modalidad de recogida, tratamiento, tasas, imposibilidad de profundizar en ciertos aspectos de reducción, etc. Ese código legal, por ejemplo, se encuentra normatizando las características que deben contemplar los productos y procesos de producción de todos aquellos fabricantes de envases.

Un cuarto escalón vendría representado por el Gobierno Autonómico, en este caso el gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). En él quedan insertas las provincias de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. También este escalón cuenta con una serie de competencias cedidas desde el gobierno central. Sin embargo, la propia comunidad autónoma cuenta con una salvedad reseñable, a su vez se configura como un ente descentralizado, de manera que otra parte de las competencias pasan a manos de las diferentes Diputaciones Forales. En todo caso, el gobierno vascongado cuenta con ciertas atribuciones. Aunque a nivel del sector que nos ocupa no existen competencias reseñables, sí cuenta, no obstante, con la potestad de informar y evaluar ciertos procesos como los estudios de impacto ambiental. De esta manera, cualquier infraestructura de cara a la gestión de los residuos necesitará del preceptivo EIA que será controlado, informado y evaluado por el departamento de ordenación del territorio y medio ambiente.

En quinto lugar y, como ya se ha comentado anteriormente, se dispondría el nivel foral, representado por aquellas normativas y compromisos emanados de las diferentes diputaciones. En lo que respecta a la Diputación de Gipuzkoa, aunque las competencias sobre residuos urbanos se encuentran en manos de los ayuntamientos que se mancomunan y gestionan sus residuos de esta manera, ésta ha contado con un papel especial puesto que ha puesto en marcha y gestionado el PIGRUG y ha sometido a todas las mancomunidades a los dictámenes que procedían de dicho documento planificador, así como de

las decisiones tomadas en el seno del departamento de desarrollo sostenible. Así, sin contar con competencias directas emanadas de un código legal, dicho departamento se ha atribuido las competencias planificadoras y ejecutivas para todo el territorio de Gipuzkoa.

En sexto y último lugar nos encontramos con la escala local representada por los ayuntamientos. Éste es el verdadero ámbito competencial de lo más importante de los residuos: su recogida y gestión posterior. Sin embargo, esto sólo en un sector de los residuos, los urbanos, conformados por los residuos domésticos, los RICIA y los de construcción y demolición. Otro tipo de residuos como los ganaderos, los industriales, los tóxicos y peligrosos, los sanitarios, etc. suelen llevar otro tipo de canales y cuentan con sus códigos reglamentarios propios o específicos. No obstante, el ayuntamiento, como consecuencia de sus atribuciones con respecto a lo dictaminado en la ley de regulación de las administraciones locales, y también por influencia del artículo 5 de la ley estatal 10/1998 de residuos, cuenta con la responsabilidad de este tipo de quehaceres así como su planificación. De cara a mejorar y optimizar, tanto los procesos de recogida como los de tratamiento de los residuos, se configuran las mancomunidades, entidades privadas supramunicipales, constituidas por una agrupación de municipios y cuyos órganos de decisión están conformados por los representantes políticos de dichos ámbitos, y que suelen generarse para la gestión de alguno de los sectores relacionados con la distribución (agua, gas, etc.) o con otro tipo de servicios (recogidas y tratamiento de las basuras). El caso guipuzcoano cuenta con una dilatada historia, en lo que respecta a la configuración y funcionamiento de estas mancomunidades. El primer logro de las mismas, con respecto a las basuras, fue la desaparición de los pequeños vertederos que jalonaban cada uno de los municipios, así como los innumerables vertidos y vertederos ilegales. En la actualidad, sin embargo, es muy posible que esta figura se encuentre en una profunda crisis que termine con su desaparición o reducción de atribuciones. La imposibilidad de hacer frente a una recogida y tratamiento de los residuos realmente sostenible, así como la aplicación de principios como el de cercanía o proximidad, racionalidad, sostenibilidad, etc. puede hacer que sea el escalón local el que deba volver a contar con una preponderancia mayor.

Aprovechando el informe emanado del Ararteko, a continuación se adjuntan las líneas básicas de desestimación del PIGRUG como consecuencia del incumplimiento de muchos de los códigos legales que regulan la materia y que posteriormente se describirán de forma mucho más pormenorizada. El mismo, en origen se refería al PIRUAT, el plan integral del Bidasoa, no obstante, el hecho de que sea producto del mismo redactor que el PIGRUG y, por ello, cuente con la misma filosofía y, en muchos de los casos, con gran parte de los mismos textos, nos hace suscribir, de forma propia, la mayor parte de las cuestiones que se plantean pero en este caso aplicadas al Plan Integral de Residuos Urbanos de Gipuzkoa.

**a) La incineración como valorización o como simple eliminación:
Análisis del concepto de valorización en la más reciente
jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
(TJUE/TJCE)**

La incineración se recoge entre las fórmulas de eliminación de residuos en diferentes normas comunitarias y nacionales, en las cuales se hace referencia, además, a una jerarquía de actuaciones públicas en lo que respecta a la gestión de los residuos. En estas normas aparecen reiteradamente conceptos como reducción, reutilización, reciclaje, recogida selectiva, valorización y eliminación de residuos, los cuales quedan afectados, a partir de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, posteriormente por la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, modificada por la Directiva 2004/12, de 11 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, y más recientemente, por la Decisión de la Comisión de 22 de marzo de 2005, por la que se establecen los modelos relativos al sistema de bases de datos de conformidad con la Directiva 94/62/CE.

En el presente caso, el PIGRUG se proyecta para un ámbito territorial supraestatal, con la previsión de servir a la incineración de residuos procedentes, en parte y fundamentalmente para el plan concebido para Txingudi, del Estado francés. Ello comporta la puesta en marcha de los requisitos establecidos en el Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, relativo a la vigilancia y el control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea. Este reglamento se refiere a los requisitos para el traslado de residuos de un Estado a otro, distinguiéndose a efectos de la autorización pertinente del Estado de destino o de las posibles objeciones que pudiera formular éste o el Estado expedidor, entre eliminación y valorización. Además, también resulta esencial esta distinción, a la hora de materializar los objetivos sentados en la reciente normativa comunitaria sobre residuos y residuos de envases. Por ello, se hace indispensable clarificar cuál es la categoría de gestión de residuos en la que debe incardinarse la planta incineradora proyectada, y en particular, conocer si la misma puede considerarse una operación de valorización. Para ello es preciso referirnos a las últimas aportaciones jurisprudenciales a este concepto de valorización, en lo que respecta a la incineración de residuos.

El TJUE ha abordado esta cuestión en diferentes sentencias, en las que introduce la distinción entre operaciones dirigidas a la eliminación de residuos y operaciones dirigidas a su valorización, dilucidando, si la incineración de residuos municipales en una planta con recuperación de energía, debe considerarse una operación de eliminación o de valorización. Esta jurisprudencia se inicia con la **sentencia de 27 de febrero de 2002 en el asunto C6/00, conocido como asunto ASA (Abfall Service AG)**. Ya en esta sentencia, el Tribunal introduce nítidamente esta distinción, al entender que *“(...) toda operación de tratamiento de residuos debe poder ser calificada de eliminación o de valorización y una misma operación no puede ser calificada simultáneamente de eliminación y de valorización (...)”*. Dicha distinción queda además recogida en la normativa posterior a la Directiva 75/442/CEE, ya en su modificación del año 1991 y en la Decisión 96/350/CE de la Comisión, así

mismo en el Reglamento CEE nº 259/1993 del Consejo, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de Comunidad Europea que, como hemos señalado, afecta singularmente a la planta proyectada para Txingudi.

Posteriormente el TJUE ha sentado una sólida línea jurisprudencial, por la que viene a señalar que sólo se produce valorización si ésta constituye el objetivo principal de la instalación en cuestión. Así se desprende de la sentencia de 19 de junio de 2003, dictada en el asunto C 444/00 (Mayer Perry Recycling Ltd.), sentencia de 13 de febrero de 2003, en el asunto C 458/00 (Comisión contra Luxemburgo), sentencia de 13 de febrero de 2003, en el asunto C 228/00, (Comisión contra República federal de Alemania) y sentencia de 3 de abril de 2003, en el asunto C116/01 (Verol Recycling Limburg).

Concretamente, **la sentencia de 13 de febrero, dictada en el asunto C 458/00 (Comisión contra Luxemburgo)** resulta especialmente ilustrativa de esta noción. En este asunto, Luxemburgo se oponía a un traslado de residuos desde su territorio hacia Francia, donde dichos residuos debían ser incinerados, concretamente, en una planta incineradora de Estrasburgo. Para ello Luxemburgo se amparaba en que dichos residuos iban a ser objeto de una operación de eliminación. La Comisión se opone a esta objeción, con el argumento de que la incineración produciría una recuperación de energía, de tal manera que una proporción sustancial de la energía contenida en los residuos sería utilizada. El Tribunal desestima las razones de la Comisión y otorga la razón a Luxemburgo, al considerar que el principal objetivo de la incineradora no era la recuperación de energía, sino la eliminación de los residuos, por lo cual debía ser considerada como una instalación destinada primariamente a la eliminación. De acuerdo con el punto R1 del Anexo IIB de la Decisión de la Comisión 96/350/CE de 24 de mayo de 1996 -que reemplazó los Anexos IIA y IIB, incorporados por la Directiva 91/156/CEE de modificación de la Directiva 75/442/CEE, de residuos-, Luxemburgo, podía entonces oponerse al traslado de dichos residuos fuera de su territorio, con este fin.

La doctrina del TJUE sobre esta cuestión queda expresada, en síntesis, en dicha sentencia de 13 de febrero de 2003, de la manera siguiente: (...), *resulta tanto del artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva (Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Decisión 96/350/CE de la Comisión), como de su cuarto considerando que la característica esencial de una operación de valorización de residuos reside en el hecho de que su finalidad principal es que los residuos puedan desempeñar una función útil, sustituyendo el uso de otros materiales que hubieran debido emplearse para desempeñar este cometido, lo que permite preservar los recursos naturales. (36) La combustión de residuos constituye, por tanto, una operación de valorización, cuando su objetivo principal es que los residuos puedan desempeñar una función útil, como medio de generar energía, sustituyendo el uso de una fuente primaria que habría debido usarse para*

desempeñar esa función. (37) (...) La objeción que estas autoridades formularon se basa, por consiguiente, en la consideración de que el objetivo principal de la operación controvertida es la eliminación de residuos, consideración que constituye motivo adecuado para oponerse a que se califique de operación de valorización el traslado de residuos a esta instalación. (40) **En efecto, no puede considerarse que el traslado de residuos para su incineración en una instalación de tratamiento concebida para la eliminación de los residuos tenga como objetivo principal la valorización de residuos, aun cuando durante su incineración se proceda a la recuperación total o parcial del calor producido por la combustión.** (41) Ciertamente, tal recuperación de energía es conforme con el objetivo perseguido por la Directiva de preservar las fuentes naturales. (42) **No obstante, cuando la recuperación del calor producido por la combustión constituye únicamente un efecto secundario de una operación cuya finalidad principal es la eliminación de residuos, no puede poner en entredicho la calificación de esta operación como operación de eliminación.** (43)

El TJUE viene a señalar, por tanto, que no cabe calificar la incineración de residuos como una operación de valorización, cuando su principal finalidad es eliminar los residuos, por más que se recupere el calor o la energía de dicho proceso de incineración. Las **conclusiones del abogado general F.G. Jacobs** presentadas el 26 de septiembre de 2002, en este mismo asunto, y en las que se funda el fallo del Tribunal, ilustran perfectamente esta idea, cuando señala que para verificar si estamos ante una operación de valorización o de simple eliminación de residuos es preciso formular la siguiente pregunta: (...) *el factor decisivo es si los residuos son utilizados con un objetivo adecuado: si los residuos no fueran idóneos para una determinada operación, ¿se llevaría a cabo pese a ello dicha operación, utilizando otro material? En el caso de residuos que van a incinerarse en una planta creada con este fin, la respuesta a dicha pregunta es claramente negativa: a falta de residuos disponibles, no tendría lugar la incineración. En estas circunstancias, no sería correcto describir dicha operación como valorización sólo porque cuando hay residuos y son incinerados, el calor generado mediante esta operación es utilizado, total o parcialmente, para generar energía. Ello no implica por sí mismo que la finalidad principal de la incineración sea la utilización de los residuos como combustible o como otro medio para generar energía.* (42) *Por todo ello, el concepto de “objetivo principal” puede considerarse un criterio de aplicación general, del que los epígrafes D10 y R 1 constituyen aplicaciones específicas.* (43)

Pues bien, de acuerdo con esta doctrina, creemos que no resulta acertada la idea de que cualquier planta incineradora proyectada para el ámbito de Gipuzkoa pueda calificarse como dirigida a efectuar operaciones de valorización, puesto que, dado que su objetivo principal es eliminar los residuos, sería más adecuado que fuese incardinada en la categoría de

eliminación de residuos. Las consecuencias de este presupuesto afectan, por un lado, a la cuestión del traslado de residuos de un Estado a otro -si bien, dado el acuerdo de ambos Estados, respecto al proyecto, esto no constituye actualmente un problema-, pero también atañen, por otro lado, al cumplimiento de los objetivos comunitarios en materia de gestión de residuos y a las previsiones, en este sentido, del PIGRUG, en el que se enmarca la estrategia de incineración propuesta como una estrategia de valorización, hecho que debería corregirse, reajustando a este cambio la totalidad de los objetivos propuestos por el Plan.

b) Adecuación de los objetivos del PIGRUG a los criterios y objetivos sentados por la normativa comunitaria más reciente en esta materia

Es preciso recordar en este punto la jerarquía de principios fijada por la Comisión Europea en su Comunicación de 30 de julio de 1996 -por la que procede a revisar la estrategia comunitaria para la gestión de residuos-, según la cual, *“la prevención de los residuos sigue siendo la máxima prioridad, seguida por 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.

Del examen del PIGRUG parece desprenderse que la adaptación de los objetivos fijados a la última normativa comunitaria sobre envases y residuos de envases no resulta del todo correcta, de forma especial en lo referente al hecho de la falta de énfasis en el compostaje, amén de que dicho plan participa de la idea, absolutamente incorrecta, de la incineración como fórmula de valorización de los residuos. Esto plantea dudas sobre una adecuación suficiente del PIGRUG y, por tanto, de las políticas y actuaciones futuras en el ámbito territorial sobre el que este recae, a la jerarquía de principios sentada por la Comisión y reiterada por el Consejo en materia de gestión de residuos.

Consideramos, en este sentido, particularmente injustificada y grave la práctica renuncia apriorística a la separación de la materia orgánica para su destino a compostaje, o cuando menos, el establecimiento de objetivos puramente simbólicos. A nuestro juicio, no cabe sustentar la renuncia a mayores cotas de separación de materia orgánica únicamente en razones de rentabilidad económica o de salida en el mercado del compost, cuando debemos comprender que producir basuras es, en sí mismo, una gran carga económica, además de un enorme lastre para nuestro medio ambiente. La separación de la materia orgánica y su destino a plantas de compostaje supone, en todo caso, una importante reducción del volumen total de residuos, facilita enormemente una gestión sostenible del resto de residuos y de su

orientación final al reciclaje, supone una opción en sí misma por el reciclaje, como mejor fórmula de valorización, y puede servir a múltiples fines, no sólo para su venta, sin constituir un riesgo para el medio ambiente o para la salud.

A la vista del imparable aumento en la generación de residuos, consideramos que la necesidad de analizar detenidamente los objetivos de gestión de residuos contenidos en el vigente PIGRUG afecta también al establecimiento de mecanismos dirigidos a limitar la producción misma de residuos con fórmulas eficientes y realistas. Si bien es cierto que dichos mecanismos no pueden ser abordados por los poderes político-administrativos en exclusividad, también lo es que ello no es óbice para que no sea aceptable plantear ninguna estrategia de gestión de residuos que soslaye la necesidad de reducción de los mismos en origen, invocando para ello la obligación que en este sentido atañe a las instancias competentes. En este sentido, la prevención de los residuos debería ser un *prius* de cualquier plan o proyecto concreto de gestión de residuos. Con ello, es difícil que exista una estrategia de gestión de residuos, social y medioambientalmente asumible, que no contemple como objetivo esencial (fijando los mecanismos para su consecución) la reducción de los residuos en su origen. A la luz de los resultados habidos desde la vigencia del PIGRUG, podemos señalar que el desarrollo actual de su estrategia de prevención de residuos no resulta suficiente.

Las fórmulas de eliminación de residuos deberían limitarse a aquellos residuos que finalmente no han podido ser reducidos en origen, reutilizados o valorizados, tras una rigurosa selección previa. La capacidad y el volumen previstos para una planta incineradora como la proyectada nos hacen plantear si los objetivos previos a la eliminación son suficientemente ambiciosos, o, dicho de otro modo, si las administraciones competentes están o no poniendo suficiente empeño y esfuerzo económico para lograr una verdadera reducción de los residuos sólidos destinados a la eliminación. En cualquier caso, observamos que el PIGRUG debe adecuar los objetivos previstos para el año 2016 a los recogidos por la nueva Directiva 2004/12/CE para el año 2008.

Por último, debemos referirnos al problema de las cenizas y escorias que resultan de la incineración de residuos, y a su destino final. La incineración no es una solución que asegure la eliminación total de los residuos, pues tras esta operación todavía quedan nuevos residuos, algunos de los cuales –como las cenizas o los polvos de caldera– pueden tener la consideración de residuos peligrosos según el Catálogo de Residuos Europeos. El volumen y destino de estos residuos debe ser evaluado también a la hora de optar por la incineración como fórmula de eliminación.

c) La cuestión de las emisiones a la atmósfera: las dioxinas y furanos y el derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad

Las instalaciones de incineración están sujetas, por lo que respecta a la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera, a la Directiva 2000/76/CE, trasladada al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos, como norma de transposición. Los objetivos de dicha normativa son fijar como exigencias mínimas unos valores límite de emisiones de determinadas sustancias contaminantes a la atmósfera, en consonancia con la normativa internacional al respecto, así como con los objetivos ya sentados a partir del V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Por su parte, la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, ya recoge en su artículo 4 la exigencia a los Estados de que tomen las medidas necesarias para garantizar que los residuos se eliminarán sin poner en peligro la salud humana, ni perjudicar el medio ambiente.

Es notorio que las plantas de incineración producen emisiones de metales pesados, así como de dioxinas y furanos, sustancias químicas conocidas como contaminantes orgánicos persistentes (COP) que, según señala el Reglamento CE nº 859/2004, *“(...) cruzan las fronteras internacionales lejos de su lugar de origen y permanecen en el medio ambiente, se bioacumulan a través de la cadena trófica y suponen un riesgo para la salud humana y el medio ambiente. (...)”*. Por ello, debemos situar la normativa específica sobre incineración también en el contexto más amplio de una estrategia comunitaria, elaborada para limitar la presencia de dioxinas, furanos y policlorobifenilos (PCB) en el medio ambiente con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente, estrategia, que ha dado lugar a una serie de medidas que no podemos desconocer. Según desarrolla la propia Comisión Europea en la Comunicación que recoge esta estrategia, las dioxinas, los furanos y los policlorobifenilos (PCB) están muy presentes en la conciencia de los ciudadanos europeos porque tienen múltiples efectos en el medio ambiente y la salud humana.

Señala la Comisión que en algunos casos se ha observado un notable aumento de las concentraciones, especialmente de las de dioxinas, debido a varios accidentes (Seveso, Yuso) que han provocado una gran inquietud en la comunidad internacional y han puesto de manifiesto la necesidad de reducir y controlar las emisiones de estas sustancias. En todo caso, constata la Comisión un progreso en el tratamiento de este problema derivado de la normativa vigente que regula estas sustancias, lo que ha supuesto una importante disminución en las emisiones procedentes, especialmente de focos industriales, y -a través de las directivas sobre incineración- en las emisiones procedentes de plantas de incineración de residuos. A pesar de la normativa vigente que regula estas sustancias, la Comisión considera, no obstante, que persisten lagunas y que es urgente adoptar medidas suplementarias para proteger la salud humana y el medio ambiente.

Los tres grupos de sustancias que la Unión Europea ha decidido abordar específicamente a partir de esta estrategia, son sustancias químicas persistentes y especialmente tóxicas para los seres humanos y el medio ambiente. Son tres de los doce contaminantes orgánicos persistentes (COP) reconocidos a escala internacional. Los COP se acumulan en los organismos vivos y son resistentes a la degradación. El informe recientemente elaborado por la Dirección de Salud Pública del Gobierno Vasco sobre “Incineración, residuos urbanos y salud pública” señala así mismo que dentro de las dioxinas, la TCDD es clasificada como cancerígena por la Agencia Internacional para la Investigación del cáncer. Los estudios toxicológicos revelarían una amplia gama de efectos adversos.

Sobre estos efectos en la salud humana, la propia Comisión Europea, en la referida Comunicación, señala lo siguiente:

“Las dioxinas, los furanos y los policlorobifenilos (PCB) son un grupo de productos químicos tóxicos y persistentes que afectan a la salud humana y al medio ambiente. Pueden ser perjudiciales para el sistema inmunitario, el sistema nervioso, el sistema endocrino y las funciones reproductoras, y se sospecha que también pueden causar cáncer. Los más sensibles a la exposición son los fetos y los recién nacidos. Hay bastante inquietud entre los políticos, los científicos y la población en general sobre los efectos nocivos que pueden tener para la salud humana y el medio ambiente la exposición a largo plazo a dosis incluso mínimas de dioxinas.”

Fruto de esta estrategia comunitaria se han adoptado ya una serie de medidas concretas, entre las que debemos de destacar el Reglamento CE nº 850/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo, sobre contaminantes orgánicos persistentes, que pretende garantizar la aplicación eficaz y coherente de las obligaciones comunitarias contraídas con arreglo al Protocolo sobre contaminantes orgánicos persistentes del Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia y con arreglo al Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes de 22 de mayo de 2001. En su consideración (13) el Reglamento declara que “(,,,) deben determinarse y reducirse lo antes posible las emisiones de contaminantes orgánicos persistentes que son subproductos accidentales de procesos industriales con vistas, en última instancia, a eliminarlas en la medida de lo posible”. El artículo 6 del Reglamento se refiere así a la reducción, minimización y eliminación de las emisiones de estas sustancias. Este precepto señala en su apartado 3 concretamente lo siguiente:

“Artículo 6. Reducción, minimización y eliminación de emisiones

(...)

3. Al examinar las propuestas de construcción de nuevas instalaciones o de modificación significativa de instalaciones existentes que utilicen procesos que liberan productos químicos incluidos en el anexo III, los Estados miembros, sin

perjuicio de la Directiva 96/61/CE, considerarán de forma prioritaria los procesos, técnicas o prácticas de carácter alternativo que tengan similar utilidad, pero que eviten la formación y liberación de aquellas sustancias que se incluyen en el anexo III.”

Pues bien, las incineradoras emiten estas sustancias con unos límites de emisión de 0,1 ng/m³, expresamente previstos de manera genérica para dioxinas y furanos en la normativa sobre incineración de residuos (Anexo II del Real Decreto 653/2003 de 30 de mayo). Sin embargo, el artículo 6.3 del Reglamento comunitario antes citado, en una estrategia de precaución y desde una voluntad, manifestada previamente, de minimizar las emisiones de estos contaminantes, indica claramente la necesidad de priorizar alternativas que no supongan emisiones de estas sustancias. Esta previsión resulta perfectamente coherente con el hecho de que la Comisión Europea considere nocivos los efectos a largo plazo incluso de niveles mínimos de estas sustancias, tal y como hemos referido con anterioridad. De acuerdo con esta disposición, al plantearse un modelo de gestión de residuos, se debería tener en cuenta necesariamente esa priorización de alternativas que eviten cualquier emisión de esa clase de sustancias. Debemos plantearnos si el PIGRUG y sus planes supuestamente subordinados y realizados por mancomunidades, ha considerado, en esos términos de salud pública, alternativas prioritarias a la fórmula de eliminación de residuos mediante la incineración, puesto que las plantas incineradoras, a pesar de todas las mejoras tecnológicas previstas, continúan emitiendo, aunque sea en cantidades pequeñas, sustancias nocivas, como las dioxinas y los furanos incluidas en el referido reglamento comunitario CE nº 850/2004.

Pero lo que sobre todo preocupa son las dificultades que -habida cuenta de la experiencia negativa que algunas de las plantas ya existentes nos muestran en esta cuestión- parecen existir para mantener los valores límite de emisión reglamentariamente establecidos. La reciente apertura de un proceso penal por este motivo en relación con la planta incineradora de Valdemingómez en Madrid, constituye un ejemplo nada halagüeño de estas dificultades. Podemos también constatar que, por ejemplo, en Francia, según se desprende de los datos publicados por el Ministerio de Ecología y Desarrollo sostenible, existen diversas incineradoras (dotadas de última tecnología) que superan sistemáticamente los valores límite de emisiones de dioxinas en proporciones muy elevadas.

Esto permite concluir que, a la luz de experiencias negativas con el modelo de incineración (incluso en plantas denominadas de nueva generación), sigue estando presente en sectores sociales la duda sobre la capacidad de la actual tecnología para un control efectivo de las emisiones contaminantes procedentes de las incineradoras, ocasionadas por la tendencia de este tipo de plantas a “tragar” residuos, muchas veces, sin proceder a una discriminación previa suficiente.

También es cierto que la realidad de algunas plantas incineradoras en funcionamiento (piénsese en los ejemplos antes aludidos de Valdemingómez y otras plantas situadas en territorio francés) nos muestra, de hecho, episodios temporales de alta contaminación atmosférica, con emisiones que exceden notablemente los valores límite establecidos.

Ante estas cuestiones alarmantes se debe considerar que, además de someterse a debate público, es preciso plantearse un proyecto como éste -con una clara dimensión de incidencia en el medio ambiente y la salud- desde la perspectiva del principio de precaución. Dada la imposibilidad de establecer a priori si el futuro funcionamiento de una planta va a comportar posibles superaciones de los niveles de emisión legalmente establecidos, y teniendo en cuenta que las sustancias emitidas por estas plantas pueden ser, en determinadas dosis, nocivas para la salud humana (particularmente los metales pesados, dioxinas y furanos), es preciso que toda actuación administrativa dirigida a habilitar este proyecto tenga en cuenta el citado principio. Por ello y teniendo en cuenta que ni para Txingudi ni para el resto de Gipuzkoa se han hecho las averiguaciones pertinentes, se ha debatido convenientemente y se ha seguido un proceso de impacto ambiental manipulado, torticero y falto de rigor, se impone el mencionado principio, determinado además por el Lehendakari Ibarretxe a través de la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible, de manera que se detengan y queden en suspenso todas las decisiones tomadas hasta el momento.

Por último, aprovechando el mismo nivel jerárquico de organización que antes se ha descrito, a continuación vamos a realizar un sucinto repaso a cada uno de los escalones jurídico-administrativos y los códigos, leyes y compromisos con determinaciones acerca de la recogida y gestión de los residuos.

2.1.1. Los Compromisos, Principios y Dictámenes Internacionales

Por tales se entienden aquellos que han sido tomados o que emanan de foros internacionales, con firmas que comprometen a diferentes países, fuera o superando el ámbito de la Unión Europea. Al respecto, son reseñables aquellos que derivan de entidades y organizaciones como las Naciones Unidas.

Hay que destacar la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de 1992. Dicho encuentro internacional abrió un foro permanente de debate y unas expectativas en el entorno de dos materias clave; por un lado la necesidad de generar un cambio de paradigma que nos lleve a ser mucho más respetuosos con el medio ambiente que nos rodea y por otra parte, la necesidad de desarrollar las famosas agendas locales 21 a través de las que el ciudadano puede ser partícipe de la toma de decisiones en diversas materias pero, fundamentalmente, en la protección y correcta gestión del medio ambiente. Ello es crucial para el tema que nos ocupa. Por una parte, la recogida y gestión de nuestros residuos genera unos problemas o unas potencialidades derivadas del mejor o peor tratamiento al

que puedan ser sometidos. Por otra parte, profundizar en los principios de evitación y reducción supone generar menores problemas, e impulsar las líneas de reciclaje y reutilización supone el ahorro de una gran cantidad de materia y energía. Por último, en el marco de la gestión de los residuos, además de estas dos líneas básicas se propone la eliminación y el tratamiento de las basuras a través de los procesos ecológicamente más racionales y con mayor grado de eficiencia.

Partiendo de estas tres líneas o ejes básicos, el documento de redacción de compromisos finales logra un grado de concreción notable. Para cada una de ellas formula objetivos específicos y operativos a los que los países firmantes deben comprometerse. Son de destacar los siguientes:

- De cara a la reducción: se determina que lo primero es realizar un estudio serio acerca de los diferentes tipos de residuos. De esta primera caracterización podrían derivarse futuras políticas de desaparición de ciertos materiales y de reducción global de la cantidad de residuos. Además de esto existe un punto que concreta esta línea; para el año 2.000 todos los países firmantes del compromiso deberían tener diseñados programas para la reducción. No sólo eso, sino que se debe dar lugar a una labor de vigilancia o policial que garantice estos procesos y el buen comportamiento de los diferentes sectores productores.
- De cara al aprovechamiento y reciclado: ahonda en la necesidad de que sea el sector público el que vele, primero, por una correcta sensibilización, educación y motivación de la población. Partiendo de esto debe tutelar todo el proceso, desde fortalecer económicamente a aquellos escalones con competencias en la recogida, reutilización y reciclaje, con partidas específicas y generosas ya para el año 2.000, así como apoyar todos aquellos procesos y empresas que se sitúen en la correcta gestión de reciclado de materiales. Pero además de ello se debe impulsar a las empresas y desarrollar al máximo los mercados a través de los cuales se comercialicen los productos obtenidos de estos procesos de reciclaje, entendiendo por tal, todo aquello que aproveche al máximo la materia (primero) y la energía (después). Es decir, prioriza los procesos de reutilización, compostaje y biometanización, que cuentan con menores costes energéticos y los de reciclaje *sensu stricto*, que deben gastar una mayor cantidad de energía para dar lugar al producto final. Es de destacar también que en dicho área de objetivo se hace una expresa mención a la correcta separación de todos los materiales para evitar generar residuos que no puedan ser aprovechables y que, por lo tanto, tengan que ser eliminados.
- De cara a la eliminación y el tratamiento ecológico de los residuos: partiendo de la priorización sobre éste, de los anteriores dos puntos, los objetivos propuestos persiguen varios de los principios luego desarrollados en las directivas

europas y las leyes de residuos del estado. Al respecto, se aboga por el principio de proximidad, es decir, que los residuos sean eliminados lo más cerca de donde se originaron. Con ello, cobra especial relevancia el compostaje doméstico. El principio de sostenibilidad debe contemplarse en toda su extensión, es decir, que no comprometa la salud de la población y el medio ambiente y que, además, presente el mayor grado de eficiencia y aproveche al máximo materia y energía.

Todos estos puntos vienen acompañados de una serie de requisitos a impulsar. Entre los básicos aparece el que exista una participación ciudadana que lleve a adquirir un compromiso social en este ámbito. Para ello son importantes las continuas campañas de sensibilización e información que animen a participar a las personas y sobre todo que analicen y publiciten las cifras que se van alcanzando con este proceder constructivo y positivo.

2.1.2. Directivas y documentos específicos emanados de la Unión Europea.

Como se comentó anteriormente, a nivel europeo existen además de las directivas, otra serie de documentos entre los que destacan Programas de acción, Estrategias, etc. En este sentido, a continuación se detallarán aquellos puntos que mayor grado de relación muestran con respecto a la recogida y tratamiento de los residuos en el ámbito de la Unión Europea. Hay que destacar que ya durante la década de los 80 la entonces Comunidad Económica Europea realiza importantes esfuerzos para afrontar un problema que comenzaba a ser realmente preocupante. Sin embargo, ha sido a raíz de los compromisos internacionales y la inclusión de parámetros de mayor sostenibilidad y respeto hacía el medio ambiente, cuando a partir de los últimos años de los 90 se apuesta por políticas decididas en el sector de los residuos. Por eso existe una frenética irrupción de infinidad de trabajos realizados sobre este tema.

Uno de los más importantes es el Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente. En realidad a día de hoy dicho programa cuenta con un dígito que lo adjetiva y que muestra que han sido varios los documentos que han precedido al actual. Se trata del VI Programa de Acción. Medio Ambiente 2.010: El futuro está en nuestras manos. Estos programas de acción parten de un análisis previo y regular (ya hace más de 25 años que comenzó a gestarse y vamos por el VI), y el posterior diagnóstico de la situación del medio ambiente de la Unión Europea. A partir de la detección de problemas y potencialidades se formulan objetivos, alternativas y propuestas para su consecución. El fin de aquellos y éstas no es otro que mejorar la situación del medio ambiente, velar por su mantenimiento y recuperación y optimizar, en clave ecológica o ambiental, todos los procesos de producción económica que existen dentro de este marco internacional.

Aunque el VI renueva el análisis y diagnóstico del anterior, no desprecia, sin embargo, ciertos aspectos apuntados por el V Programa de Acción en

materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, este programa ahonda en lo apuntado dentro del anterior documento analizado; por una parte que no se puede seguir continuamente con este crecimiento sostenido de la producción de residuos y que es la hora de realizar esfuerzos no para salir del crecimiento, sino para reducirlos. El objetivo fundamental es la reducción de esta tendencia al crecimiento de los residuos, así como la necesidad de poner en marcha medidas que, en vez de ir a eliminar, procedan a aprovechar la materia y energía que contienen estos materiales de desecho.

Partiendo de estas dos aseveraciones fundamentales, el VI Programa preconiza una jerarquización estricta de las estrategias a seguir:

- Lo primero sería la prevención.
- A continuación se debe afrontar la reducción.
- Siguiendo con esta escala se presenta el aprovechamiento de los materiales; reutilización para vidrio, plásticos, papel y cartón y compostaje para la materia orgánica.
- Posteriormente el reciclado; proceso menos adecuado que el anterior puesto que el aprovechamiento de los materiales pasa por gastos energéticos y procesos que deben contar con el paso por algún tipo de sistema industrial: reciclado de papel, metales, vidrio, madera y biometanización y compostaje industrial para la materia orgánica.
- Con posterioridad y en el caso de que se hayan agotado las anteriores vías, el aprovechamiento sólo de la energía que llevan los residuos: en primer lugar la biometanización sin posterior proceso de compostaje y en segundo lugar la incineración que presenta menores tasas de aprovechamiento energético que la anterior.
- Por último estarían al mismo nivel la incineración sin un nivel justificado y suficiente de aprovechamiento energético y el vertido.

Es de destacar que el propio programa advierte que una incineradora que cuente con un nivel de inversión elevado y no muestre una contraprestación notable en cuanto a producción energética, tiende a ser un método que hay que equiparar con el vertido directo de los residuos. También hace referencia a que el método de incineración, en cualquiera de los casos, va siempre acompañado de la necesidad de generar infraestructuras paralelas para albergar el porcentaje de residuos secundarios; cenizas, escorias, filtros, etc. Todos estos gastos también computan en el balance.

Es importante tener en cuenta que el VI Programa, aboga por una transdisciplinariedad también en el ámbito de los residuos. Así, las políticas de conservación del medio ambiente deben alumbrar y ser contempladas por todos los sectores, de manera que todos los procesos cuenten con estos principios de sostenibilidad. En el tema de los residuos la cosa va más allá. Se aboga por un concepto clave cual es la necesidad de optimizar nuestros procesos de producción y consumo. De esta manera, ya no sólo entra en juego la necesidad de conservar el ambiente, sino la de dejar a nuestros

descendientes unos niveles óptimos de calidad, así como la de explotar los recursos naturales teniendo en cuenta que no somos los únicos en ocupar el planeta y que, después de nosotros seguirán existiendo otras generaciones a las que debemos contemplar a la hora de producir y consumir. Esto lleva precisamente a que los materiales y energía empleados en la producción de lo que luego se convierte en residuo, sea aprovechado lo más integralmente posible y no se desperdicie ni la propia materia ni la energía.

Para conseguir estos grandes fines se requiere que la población comience a disociar la prosperidad o crecimiento con la necesidad de consumir bienes o materiales. Por todo ello, tanto por esta necesidad como por la de optimizar nuestros procesos de consumo y producción, se puede hablar de la necesidad de impulsar, gestionar e imponer un cambio de paradigma. De otra manera el diagnóstico a futuro no puede ser más sombrío.

En lo que respecta al capítulo de residuos, al igual que con el resto de temas, el propio documento aporta un epígrafe, el 6.2.2. donde se concretan una serie de objetivos y metas a alcanzar. Partiendo de la necesidad ya apuntada de distinguir entre crecimiento económico y necesidad de consumo material, se trata de seguir los mismos pasos jerárquicos apuntados en los documentos antes analizados:

- Reducir los residuos a través de una buena sensibilización y educación de la población que lleve a un uso más eficaz de los recursos y un cambio de pautas de consumo hacia una mayor responsabilidad medioambiental (consumerismo).
- Partiendo de este punto fundamental y tomando en cuenta los residuos que, aun y todo, continuarán produciéndose, se deberá adoptar aquellos materiales que presenten menos problemas de contaminación. Se trata de preservar la salud poblacional y del medio.
- Intentar que la mayor parte o porcentaje de estos residuos generados puedan ser reintroducidos dentro del medio ambiente, sin provocar problemas y así aprovechar potencialidades. Al respecto se hace una mención expresa y prolongada del compostaje como método para conseguir este gran objetivo.
- También se debe intentar que el resto de los residuos generados se reintroduzca en el ciclo económico. Se aboga específicamente por la reutilización y el reciclado. De esta manera, un mismo producto cuenta con varios ciclos de utilización y por lo tanto, se optimizan los procesos productivos y de consumo.
- Una vez que se han agotado todas estas consideraciones, con el mínimo de residuos que puedan quedar y no sean susceptibles de los aprovechamientos antes reseñados, se deberá proceder a su eliminación al mínimo absoluto, siempre teniendo en cuenta que deben ser eliminados con toda seguridad. Con ello, hay que recordar que el proceso de incineración atenta contra el principio básico de precaución y

el de sostenibilidad. Esto deriva de los múltiples informes y estudios realizados en el entorno de las repercusiones sobre la salud y el medio ambiente que genera este método insostenible. (ver anexo de salud y residuos).

Es interesante el grado de concreción que presenta el propio VI Programa, mientras el PIGRUG adolece del mismo. En el primero se ponen metas claras y plazos para cumplirlas. Así, y aunque estas mismas metas ya han sido reseñadas en el epígrafe de crítica al PIGRUG, se pretende una reducción de residuos destinados a eliminación definitiva en un 20% para el 2.010 y un 50% para el 2.050, todo ello tomando como referencia las cifras base del año 2.000. También hace referencia a disminuir los residuos peligrosos generados en un 20% de cara al 2.010 y un 50% de cara al 2.050. Igualmente, hace referencias concretas sobre el compost y el porcentaje de materia orgánica que debe ser aprovechado siguiendo los mismos límites temporales.

Por último, el VI Programa, al igual que los anteriores, exhorta a los diferentes países miembros a que cumplan con sus deberes lo más rápido y fielmente posible puesto que, de otra manera, se deberá dar lugar a medidas de sanción o apercibimiento.

En lo que respecta a la Estrategia Comunitaria para la gestión de los residuos, Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1990 y todas sus variaciones y resoluciones posteriores: Revisión de la Estrategia Comunitaria de 1996 para la gestión de los residuos. Comisión Europea, 30 de Julio de 1996; Resolución del Consejo, 11 de diciembre de 1996 y Resolución del Consejo, 24 de Febrero de 1997, hay que reseñar que lo fundamental es el análisis de cómo han ido variando los parámetros y los considerandos desde la primera, fechada en el año 1.990, hasta la última que data del 1.997. En todo caso, es cierto que existen importantes modificaciones que abogan por una mejor y mayor eficiencia en los procesos de reducción, recogida y tratamiento. Mientras en un primer momento los procesos de reciclaje, compostaje, biometanización, etc. se encontraban realmente infravalorados, en los últimos se establece, una vez más, una gradación o prelación en la que los mencionados métodos cuentan con mucha preponderancia, mientras métodos como la recogida en masa sin discriminación, así como la incineración de residuos van perdiendo peso en beneficio de los más sostenibles.

Mientras los primeros códigos abogaban por procesos de reducción, no sólo de los propios residuos, sino de la peligrosidad de determinados materiales que terminaban indefectiblemente siendo vertidos o incinerados, motivado por la utilización del método de incineración fundamentalmente a consecuencia de los problemas que presentan aquellos vertederos vetustos donde los materiales vienen en masa y se debe verter prácticamente al 100%, en los últimos, el método de incineración pierde preponderancia por la irrupción de métodos contrastados y más sostenibles que, igualmente evitan la necesidad de verter en masa, colaboran a la toma de conciencia de los diferentes niveles administrativos a la hora de hacer un esfuerzo por aplicar la lógica sostenible en el ámbito de la recogida y gestión de los residuos, y

presentan un grado de aprovechamiento material o energético mucho más elevado que la incineración.

La culminación de todas estas correcciones y ampliaciones termina con una escala de prelación que, una vez más, haciéndose eco de otros compromisos y documentos normativos de carácter europeo y mundial, muestra un orden claro de actuación. Al respecto se afirma que el orden grueso de jerarquización es el siguiente:

- Prevención.
- Valorización.
- Eliminación.

A su vez, dentro de cada uno de estos grandes principios podemos encontrar subniveles que organizan, de forma más concreta, el orden de prelación. Por ello se apuesta, primero por la reducción puramente cualitativa de los residuos, es decir, se ahonda en la necesidad de evitar el residuo y además de que, si se consume, éste sea tratado o eliminado sosteniblemente lo más cerca de la fuente. También se habla de la necesidad de reducción de la peligrosidad de los residuos. De esta manera, se deben tratar todos los residuos antes de su eliminación o vertido. En este sentido abre una cierta puerta crítica ante los residuos secundarios que se generan a partir de la incineración.

Aunque no especifique o cuente con unas competencias claras en materia de residuos, la Estrategia territorial Europea sí realiza una serie de comentarios acerca de los problemas que se están generando dentro del territorio europeo.

Para empezar comienza con un breve diagnóstico a través del cual plantea el reto pendiente de afrontar, de una vez por todas, políticas serias y comprometidas que nos lleven a la reducción de la generación de basuras. Se apunta a sectores como la agricultura, la industria, la construcción y el consumo doméstico como los grandes responsables de la situación de grave contaminación edáfica, poblacional, de aguas, ocupación de grandes superficies de suelo, etc. Advierte que la única vía para afrontar una política comprometida es la ya adoptada por algunos estados con respecto a los sistemas integrados de gestión de residuos que pasan por una recogida a ultranza, lo más selectiva posible y por todas aquellas líneas de reciclaje entre las que no incluye la incineración. Es más, un poco más adelante advierte de los desmanes a los que nos encontramos avocados por la mala gestión de los vertederos y el vertido directo en ellos de la materia orgánica y de la importante incidencia sobre la salud con la que cuentan las modernas y antiguas incineradoras. En esta misma línea advierte del peligro que éstas representan al verter a la atmósfera gases tóxicos; dioxinas, furanos, ácido clorhídrico, metales pesados, etc.

Termina apostando y afirmando que una política de desarrollo territorial sostenible debe tener en cuenta los métodos modernos de gestión de residuos, su reducción y eliminación. Para ello debería adoptarse un enfoque regional y

evitar el transporte de las basuras de un lado a otro, de manera que se imponga el principio de proximidad, sobre todo cuando se trata de residuos tóxicos y peligrosos. En esta categoría recordamos que entrarían las cenizas de incineración que algunos responsables políticos y técnicos afirman que podrían destinarse a lugares tan cercanos como Huelva o Barcelona.

Además de estos compromisos que marcan las estrategias a seguir dentro del campo de los residuos, de la Unión Europea también emanan una serie de documentos con un carácter normativo mucho más pronunciado. Se trata de las denominadas Directivas. Varias son las que se han ido dando desde el comienzo de la Unión, sin embargo nos centraremos en las más modernas que, en muchos de los casos, han derogado o superado a las anteriores. No obstante, enunciaremos aquellas que sirvan, también, para comprobar cuál ha sido y es la evolución de los residuos dentro del marco normativo de la UE.

Ya en 1975 aparece la denominada Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1.975, relativa a los residuos. Existen varios aspectos destacados dentro de ella. Para empezar, ya en esta etapa inicial, de una manera incipiente se comienza a asegurar que el creciente consumo de bienes relativamente perecederos y el ascenso del nivel de vida de los países integrantes, estaba dando lugar a importantes problemas relacionados con la producción y escaso tratamiento de los residuos. De esta forma, aunque parezca que las advertencias sobre el llenado de los vertederos y las escasas iniciativas puestas en marcha para evitarlo son relativamente modernas, ya hace más de 30 años se constataba de una manera clara. Los primeros y más destacados puntos, una vez realizado el análisis y diagnóstico de la situación, advierten que debe profundizarse básicamente en aspectos como la sensibilización de la población para evitar el residuo, así como la necesidad de poner en marcha ambiciosos programas de reutilización. Esta palabra cobra más peso incluso que los procesos de reciclaje. Al respecto, la Unión Europea, entonces Comunidad Económica Europea, ya genera una jerarquización clara de las etapas y procesos. No obstante, también hace referencia a la necesidad de generar planes y normas para impulsar estos procesos. Paradigmático es también el hecho de contemplar la incineración como proceso de reciclaje a través de la obtención de la energía que puedan portar los diferentes residuos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estamos ante los primeros pasos de la incineración que es vendida como un sistema moderno y poco contaminante. Se advierte que en la escala jerárquica aparecen ya algunos sistemas como el aprovechamiento de la materia orgánica, sin explicitar conceptos como compostaje pero dejando entrever que también para esta fracción existen metodologías más interesantes que las de la incineración.

Es importante tener en cuenta que la CEE quiere ya evitar los desmanes que se están dando con respecto a la proliferación de tipologías de vertedero que cuentan con innegables problemas. Uno de ellos es la producción de gas metano derivada de los procesos de fermentación anaeróbica al enterrar o tapar parcialmente la materia orgánica contenida fundamentalmente en los residuos urbanos. En este sentido, advierte ya en 1.996, a partir de las estrategias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero,

asociadas a los acuerdos que la propia Unión Europea ha firmado a nivel internacional, fundamentalmente relacionados con el efecto invernadero y la necesidad de tomar medidas dentro de sus agentes causantes, que se debe disminuir drásticamente todas aquellas emisiones que den lugar a la aparición de procesos de calentamiento global y, por ende, a procesos de transformación del clima mundial. Dentro de los gases a los que se hace referencia, con toda claridad aparecen varios que se relacionan con los diferentes tratamientos que se derivan de los residuos. Por una parte, aparece el problema del metano o gas de los pantanos, asociado ineluctablemente a la modalidad de tratamiento que ha imperado hasta la fecha, el vertido sin aprovechamiento (compost o biometanización), de la materia orgánica. De hecho, a partir de los procesos de fermentación anaeróbica se da lugar, como producto de desecho, a una cierta cantidad de metano. Este gas cuenta con una potencialidad de producción de calentamiento global que le hace ser relativamente peligroso. Se advierte la necesidad de disminuir drásticamente la emisión de este gas por este sector a través de la puesta en marcha de los procesos de aprovechamiento y reciclaje ya mencionados, pero también se hace referencia a que el metano generado por el vertido indiscriminado y sin tratamiento previo de los residuos no es sino una pequeña parte del metano generado a escala mundial. Por ello también se tienen en cuenta otros sectores mucho más problemáticos y el cambio de las metodologías de producción de los mismos.

Siguiendo con el mismo documento, hay que tener muy en cuenta que, en la escala de gases que producen este efecto de calentamiento global, la Unión Europea contempla dentro del primer puesto indiscutible el CO₂. De hecho, aunque advierte que gases orgánicos como el metano tienen un gran poder, mucho mayor que el del CO₂, de calentar la atmósfera, el gas que más se está generando y el que puede considerarse como el culpable hasta en un 80% de todas las emisiones, es precisamente el CO₂. Cuando en este documento se aborda la necesidad de reducir sus fuentes de emisión, entre otras actividades antrópicas, se cita explícitamente cualquier tipo de incineración. En realidad todos los procesos de combustión son recogidos como las causas de estas fuertes emisiones, de esta manera, también aparecen expresamente citados actividades como el transporte basado en el petróleo y sus derivados, las empresas papeleras, cementeras, etc.

Más interesante que este análisis supone la batería de acciones que dentro del mismo documento y anexos se hace con referencia al sector de los residuos. Por ejemplo, se afirma categóricamente que deben ponerse en marcha, de forma urgente y generalizada, acciones para la recuperación de los residuos orgánicos. Cita concretamente el compostaje como la primera opción y también muestra en este documento una clara jerarquización puesto que prioriza estos procesos de aprovechamiento de la materia por encima de los que valorizan la energía.

Además de esto también es interesante la reflexión que hace en torno a los vertederos, mientras apuesta por que a los modernos no llegue materia orgánica junto al resto de residuos; precisamente para evitar los procesos de generación de metano, en los vertederos anteriores, donde sí aparecen ciertamente estos procesos de forma generalizada; se requiere la puesta en

marcha, incluso con apoyo de los distintos escalones político-administrativos, de medidas para el vaciado del metano y, si es posible, su aprovechamiento para generación de energía. En este caso, se advierte que dicha energía será considerada como verde o ecológica y, por lo tanto, deberá ser obligatoriamente comprada por parte de las empresas energéticas, a un precio político estipulado.

La anterior directiva sobre residuos es parcialmente modificada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de Marzo de 1.991. Sin embargo, en el mencionado documento no se hace sino ratificar, a grandes rasgos, lo apuntado en la 75/442, estableciendo ya, eso sí, una prelación mucho más concisa de lo que debe ser el tratamiento general de los residuos. De esta forma, se configura lo que ya a lo largo y ancho de este capítulo se ha descrito y que determina que en primer lugar se debe priorizar la prevención, fundamentalmente a partir de medidas de concienciación y persuasión. Esta prevención se refiere tanto a las cantidades como a los efectos o peligrosidad de los materiales y sustancias empleadas en los procesos productivos y que, lógicamente, posteriormente pasan a formar parte de los residuos. En segundo lugar se debe atender a cuestiones referidas a la valorización, entendiendo por tal, todos aquellos procesos que conlleven el aprovechamiento de la materia a través de reutilización, nuevos usos, recuperación, compostaje, reciclaje o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas o secundarias de estos residuos. Dentro del capítulo de valorización no se considera la incineración, de tal manera que dentro del PIGRUG, cuando menos, la utilización del eufemismo “valorización energética” para referirse a la incineración de los residuos no sería correcta y se estaría jugando con el léxico seguramente para intentar hacer más popular una medida muy impopular. Por último, dentro de la prelación se habla de que, en el hipotético caso de que todas las anteriores vías se hubieran agotado y no hubiera otra posibilidad, se debería hacer frente a la utilización de los residuos como fuente de energía. Aquí entraría la incineración pero siempre como el último de los métodos de aprovechamiento de los residuos antes de su final vertido, de tal forma que incluso metodologías como la biometanización se imponen a la incineración.

Además de estas directivas, viendo que el mundo de los residuos es muy complejo, que debe ser abordado de forma global a través de una regulación estrecha de los diferentes sectores o temas que dan lugar posteriormente a la generación de residuos y sus tratamientos, la Unión Europea ha querido regular o controlar normativamente todos aquellos sectores que cuentan con una clara incidencia en el mundo de los residuos. Para ello ha generado diferentes directivas entre las que cabe destacar la Directiva 94/62/CE, de 20 de Diciembre de 1.994, relativa a los envases y residuos de envases. Dado el nivel de consumo al que se llega dentro de la Unión Europea y al creciente y notable aumento de la utilización, dentro de los procesos de producción, comercialización y venta de los distintos productos, de los envases, la propia Unión se ha decantado por la normatización y regulación de todos los sectores implicados en la producción y utilización de envases. Esta misma directiva va a ser interesante por varios motivos: para empezar va a ser el marco regulador del que beberá el estado español y, por ello, será una de las leyes que más directamente esté incidiendo sobre el sector del residuo. Por

otra parte, recoge, como no podía ser de otra manera, los principios jerárquicos dispuestos en general sobre las basuras. En este sentido, no hace sino traducir literalmente lo dispuesto por la Directiva 91/156/CEE pero aplicado al mundo del envase. Por ello y sin querernos extender mucho, recuerda que el primer paso es evitar a través de la prevención la llegada innecesaria al ciclo de residuos. El segundo de los pasos se refiere a la valorización de los materiales empleados en los envases, fundamentalmente a partir de procesos de reutilización, que fomentan el aprovechamiento material con poco gasto energético y posteriormente los procesos de reciclaje donde el gasto energético es mayor puesto que la materia prima debe ser procesada. Por último, se habla del aprovechamiento de la energía residual a través de procesos de incineración.

No obstante, antes de ello se hacen una serie de consideraciones muy interesantes. Se habla claramente de que la clave, una vez que el envase ha sido empleado y por lo tanto se convierte en residuo, es la separación a ultranza y la recogida selectiva estricta pues se configura como el único modo fiable de aprovechar convenientemente esos materiales. Por lo tanto, se incide en la necesidad de generar procesos de recogida selectiva, lo más óptimos y eficaces posibles.

Por otra parte, se explica muy concreta y explícitamente, el hecho de que los procesos de reutilización y reciclado son mucho más convenientes puesto que la incineración cuenta con unos problemas evidentes y que no pueden ser negados, de contaminación y, por lo tanto, de impacto sobre la salud de la población y el medio ambiente.

Otro aspecto básico y más específico de dicha directiva es la filosofía que porta a la hora de configurarse como el documento marco del cual beban todos los países integrantes. De esta manera intenta que se homogeneicen tanto los códigos reguladores como los procesos puestos en marcha por los diferentes estados miembros. También es esencial referenciar que exige que, a la hora de generar documentos planificadores como el que nos contempla, se debe hacer mención expresa, dedicándole un capítulo, a los procesos de reducción, aprovechamiento, reutilización, reciclaje, etc. de los envases.

Además de éstas, existen otras directivas dentro del amplio mundo de los residuos. Un grupo importante son todas aquéllas que regulan el vertido de residuos. Sin embargo y teniendo en cuenta que existe un punto de este plan director que se encuentra expresamente dedicado a este aspecto, como receptor finalista de todos aquellos residuos que no sean susceptibles de ser evitados, reutilizados, restaurados, compostados, reciclados o biometanizados, nos remitimos al mismo.

También existe la Directiva 2.000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de Diciembre de 2.000, relativa a la incineración de residuos, no obstante, viendo que dicha directiva aboga por instar a los miembros a evitar dicho método y no estar justificado salvo que se hayan agotado todas las posibles vías de tratamiento óptimo de los residuos a través de la evitación, reutilización, compostaje, reciclado y biometanización, no vamos a profundizar

en la misma. Cómo dichas premisas no han sido convenientemente exploradas y agotadas dentro del territorio de Gipuzkoa, cómo la población se ha decantado notablemente por el reciclaje, en general y la no incineración y destrucción de materias primas, en particular y dado que la incineración produce importantes efectos sobre la salud y el medio ambiente, el presente plan aboga por rechazar abierta y categóricamente dicho método ineficiente y abordar de forma integral y sostenible el apasionante mundo de los residuos.

Teniendo en cuenta lo anterior y que, dentro de los residuos domésticos la materia orgánica puede suponer hasta casi la mitad de los residuos generados, se impone el pormenorizado estudio de todas las bases legales que cuentan con una incidencia clara en el correcto tratamiento de esta fracción. Además, hay que tener en cuenta que la propia Unión Europea considera que dentro de estos residuos orgánicos existe una potencialidad clara en forma de compost, biogás, etc.

Aunque la propia Unión prioriza el compostaje o la biometanización con respecto a tratamientos finalistas como la incineración o el vertido, a día de hoy todavía no existe un documento a modo de directiva que regule, de forma completa, todos los residuos orgánicos. Muchos ven, a partir de un proceso que comenzó hace ya más de una década (a través del cual se querían abordar aspectos relacionados fundamentalmente con el compost pero que no han visto un nivel de concreción pasando de documento de trabajo en documento de trabajo o de borrador en borrador, sin poner ningún horizonte temporal y sin concretar un nivel óptimo), la presión del todopoderoso sector de la incineración y su acción directa para que estos documentos no vean la luz con unos plazos claros. De esta forma, la demora de este documento marco que regule la generación, comercialización y utilización del compost viene beneficiando a todos aquellos métodos que compiten por los residuos y especialmente el de la incineración. Los motivos son claros, el compost abarca y aborda de forma mucho más efectiva, eficiente y sostenible casi la mitad de los residuos domésticos, obliga a realizar una mayor separación de las distintas fracciones a través de la recogida selectiva a ultranza y, por ello, detrae materiales muy necesarios a los procesos de incineración que, además de ser peligrosos para la salud y el medio ambiente, pierden su supuesta ventaja económica. Ésta no es tal, puesto que, como un buen número de sectores, el de la incineración vive de subsidios, a modo de ayudas económicas, no aplicación de las tasas reales y la no contabilidad de los aspectos relacionados precisamente con la afección hacia la salud y el medio ambiente.

No obstante y teniendo en cuenta estas cuestiones previas, se va a analizar someramente lo que la Unión Europea viene redactando, a modo de borradores, desde los comienzos de los 90 y, cómo no, aquellos documentos emanados de la principal asociación internacional que regula, estudia y controla la generación del compost; la I.C.N. (International Compost Network).

Ya han sido tres los documentos de trabajo redactados por la Unión Europea y propuestos para su discusión y ulterior aprobación. Dentro de ellos ha existido un proceso que se ha encargado poco a poco de regular y contemplar el tratamiento biológico de los residuos biodegradables. Dichos

borradores quieren complementar diferentes directivas como la de vertido, residuos, etc. de manera que pretenden evitarse problemas como la generación de gases de efecto invernadero, fundamentalmente a través del dióxido de carbono, metano... y el aprovechamiento de toda la materia orgánica putrescible para poder pasar de un problema a una potencialidad en forma de abono y enmienda edáfica.

Estos documentos de trabajo pretenden convertirse en directiva que desestime definitivamente métodos como el de la incineración para el tratamiento de la materia orgánica o el vertido indiscriminado. Pretende dar, por lo tanto, un mejor rendimiento y una vía mucho más sostenible al tratamiento de la fracción orgánica. El objetivo final es que la mayor cantidad posible de residuos orgánicos putrescibles sea abordada para evitar su vertido “en crudo” o directamente y/o en forma de vertido “cocido”, a través de cenizas o escorias.

Son varios los objetivos que la futura directiva, hoy en día tercer borrador sobre Tratamiento biológico de los residuos biodegradables. Unión Europea, quiere cumplir. Por una parte, pretende hacer frente, de una vez por todas, a un tratamiento realmente sostenible de toda aquella fracción que entra dentro de la categoría de residuo orgánico putrescible. La mayor parte de esta porción se refiere a los residuos domésticos, aunque también se abordan residuos agrícolas, ganaderos, lodos de depuración, etc. Además se quiere homogeneizar el complejo mundo de la regulación de estos residuos en cada estado. Junto a ello se quiere evitar la proliferación de la incineración de los residuos orgánicos con evidentes y graves problemas de salud y sobre el medio ambiente, tratando así de imponer un método mucho más lógico y sostenible que además ayude a la conservación y mejora de la capa edáfica de la propia Unión. Al respecto, es paradigmático uno de los objetivos principales donde se afirma literalmente que “*se debe asegurar que ni la salud pública ni el medio ambiente resulte afectado por el uso de residuos biodegradables tratados y sin tratar*”. Éste es uno de los puntos al que más teme el sector proincinerador. En él se hace una mención expresa a los resultados sobre la salud y el medio ambiente de optar por soluciones finalistas como el vertido indiscriminado o la incineración, generando importantes problemas de salud sobre la población y el medio ambiente.

También es interesante la alusión más que explícita que se hace para que los gobiernos potencien el desarrollo de programas de recogida de dicha materia orgánica y del compostaje, de tal forma que primen y ayuden también a todas aquellas iniciativas que generen un mercado del compost, que le den viabilidad e incluso facilitar, directamente, la existencia de un mercado sin distorsiones ni restricciones.

Además de todo ello, una vez más este borrador sigue las mismas líneas argumentales y jerarquización que la apuntada en anteriores documentos ya analizados. Lo primordial es evitar también la producción de estos residuos, así como reducir la peligrosidad de los mismos, de tal manera que residuos como los lodos de depuradora se encuentren libres de metales pesados u otras sustancias perniciosas. Hay que recordar, llegados a este aspecto, que esta cuestión pasa por un control efectivo y una labor policial sobre aquellas

empresas altamente contaminantes que siguen sin desarrollar los preceptivos controles y sistemas de depuración de aguas. También hay que reseñar que según los últimos resultados de los análisis realizados sobre aguas residuales de toda la comunidad autónoma (IHOBE, 2.004), en la inmensa mayoría de las aguas no existe problema relacionado con los parámetros estimados como perniciosos para los diferentes metales pesados. Este mismo informe ha venido a suponer una cierta sorpresa puesto que las expectativas eran mucho más catastrofistas de lo que realmente se constata. Con todo, se puede afirmar que los lodos de depuración de la Comunidad Autónoma Vasca podrían disfrutar de procesos como los desarrollados por la vecina Comunidad de Navarra con el aprovechamiento de los EDAR para la realización de compost de alta calidad.

Dentro de los residuos biodegradables, posterior a la reducción, se habla de la reutilización de todos aquellos materiales que sean susceptibles de la misma. Se hace especial incidencia sobre el cartón y el papel en general. Posteriormente en la escala jerárquica aparecen los procesos de reciclado a partir de materiales recogidos selectivamente. En todo el proceso se hace, de hecho, repetida mención a la necesidad de profundizar en las recogidas selectivas. Especial relevancia cobra aquí el reciclado del papel, cartón, etc. Teniendo en cuenta que significa casi un tercio de los residuos domésticos, y una gran parte de otras modalidades como RICIA, la importancia de estos procesos es clave.

Por continuar en la escala de prelación, también se hace referencia a la necesidad de generar procesos e iniciativas de generación de compost a través de la digestión aeróbica o anaeróbica, fundamentalmente a partir de estaciones de biometanización y una vez que se ha obtenido el biogás, como el primer producto de un proceso complejo pero altamente productivo e interesante, se aproveche el sustrato resultante para la realización posterior de compost. También aquí se le da un papel relevante a la necesidad de sustraer de la bolsa de basura la mayor cantidad posible de materia orgánica y, sobre todo, la recogida selectiva más estricta y eficaz posible.

Por último, se habla de la utilización de los residuos de cara a la obtención de energía, fundamentalmente a través de procesos de biometanización. En este caso la incineración ni se menciona. El hecho es que la materia orgánica de las basuras cuenta con una alta proporción de agua, entre un 55 y un 75%, con lo que es necesario un gasto tan alto de energía para deshidratar dichos residuos que no justifica la posterior residual y pequeña cantidad de energía generada a partir de su quema.

No obstante, ante el cariz que comienzan a adquirir prácticas como el compostaje, tanto industrial como doméstico, el borrador también especifica, mucho más que en los anteriores dos, las diferentes clases de producto obtenido a través de los distintos sistemas. Fundamentalmente, la clase, atendiendo por tal al criterio básico de calidad del compost, depende precisamente del grado de impurezas que el mismo tenga. Sólo se tiende a admitir un compost con un grado de impurezas (fundamentalmente trozos más o menos pequeños de plástico o cristal) inferior al 15-10%. También se advierte y se incide, una vez más, en que dicha calidad va a depender

fundamentalmente de lo selectivo que se sea en la recogida de la materia orgánica. No estipula, sin embargo, ninguna restricción en cuanto al tipo de materia orgánica a recoger. Solamente precisa que se puede destinar a compost todo tipo de materia prima procedente de diversas fuentes generadoras de residuos; sector doméstico, sector industrial, lodos de depuración, sector agropecuario, eso sí, siempre que cuenten con unos niveles aceptables de determinados compuestos, fundamentalmente metales pesados, puesto que ello podría incidir en la contaminación final de todo el compost generado. Al contrario de las tesis que quieren imponerse últimamente desde la Diputación de Gipuzkoa y desde el equipo redactor del PIGRUG, materiales como la carne, el pescado, los cocinados, purines, etc. no cuentan con ninguna restricción y, en todo caso, todo se reduce a alcanzar una buena proporción C/N (Carbono/Nitrógeno).

Interesante es también el orden de prelación que establece. Habla de que necesariamente lo más adecuado es tratar los residuos orgánicos putrescibles *in situ*, es decir, en el mismo sitio donde los mismos se generan: hogares, explotaciones agropecuarias, comedores colectivos, restaurantes, etc. Posteriormente habla de un tratamiento a escalas reducidas, como la municipal, para luego continuar con escalas superiores, comarcal, mancomunada, etc. Todo ello se refiere al principio de proximidad y eficiencia.

Una vez que el documento señala la necesidad de una buena recogida, implica a las administraciones competentes en un proceso continuo de recogida selectiva de estos residuos. Para ello da unos plazos muy concretos que afectan tanto a los grandes núcleos de más de 100.000 habitantes, como a los inferiores a ese número. En cualquier caso, en menos de 3 años todos ellos deberían estar recogiendo selectivamente las basuras de los siguientes colectivos o fuentes de producción: domicilios privados sin procesos de compostaje, establecimientos terciarios dedicados a la restauración (comedores colectivos, comedores públicos, bares, restaurantes, sidrerías, comedores de edificios públicos, comedores colectivos de empresas...), mercados, tiendas, comercios de pequeño rango, servicios terciarios en general aunque no se dediquen a la restauración, residuos procedentes del sector secundario (industria en general), podas, jardinería, paisajismo, etc.

Este último punto es interesantísimo puesto que lejos de acomodarse a lo que pronto va a pasar de ser un borrador a una directiva y al contrario de lo que se encuentran haciendo territorios como Cataluña, Aragón, Castilla La Mancha, Castilla León, Álava, Navarra, etc. la Diputación de Gipuzkoa y el propio equipo redactor del PIGRUG sólo estiman ciertas recogidas selectivas derivadas del sector de la restauración. El lector puede fijarse cómo la Unión Europea aboga por una recogida exhaustiva de toda la materia orgánica putrescible existente o producida por sectores tan dispares como el doméstico, servicios, industrial, etc.

En lo que respecta a otro sector importante y emergente, el de los lodos de depuradora, donde entran la depuración de aguas negras o fecales urbanas pero también de otros sectores como el industrial, agropecuario, etc. varias son las directivas y documentos de trabajo que habría que reseñar. El más

importante es la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas. Aunque dicho código regula la necesidad de depuración de las aguas residuales, también hace ciertas consideraciones sobre el tratamiento que deben tener los lodos obtenidos por estos procesos. Aunque en un primer momento la práctica habitual era depositar dichos lodos en vertedero, las exigencias de la Unión han cambiado y, a día de hoy los estados miembros deben adecuar su normativa hasta obtener un aprovechamiento superior al 75% de esos lodos. Así se debería verter solamente por debajo del 25% y siempre de una manera justificada, por ejemplo, no contando con otros sistemas óptimos de aprovechamiento o que los mismos lodos presenten problemas como contaminación de metales pesados y, por ende, sean tóxicos y peligrosos.

Según esto, las vías que más se tienden a potenciar serían, por este orden, la generación de compost a través de procesos de fermentación aeróbica de estos lodos y posterior aplicación en campos de cultivo, jardinería, fabricación de sustratos, etc. o la obtención energética por medio de procesos de fermentación anaeróbica (biometanización).

También interesante es la Directiva 86/278/CEE del consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a la utilización de los lodos de depuración en agricultura. En ella existe una larga lista de considerandos que enmarcan desde qué tipos de lodos existen hasta que tipo de medidas hay que tomar para valorar la viabilidad en agricultura, enmienda edáfica, fertilizante, etc. En cualquier caso, se considera como fundamental analizar las características fisicoquímicas de los mismos. Cuestiones como el pH o los metales pesados cuentan con una gran importancia a la hora de ser utilizadas bajo las modalidades ya apuntadas o necesitar un tratamiento o deposición finalista sin aprovechamiento agrícola. También es importante poner en marcha medidas para analizar las características de los diferentes lodos así como las necesidades en nutrientes que requieran los distintos cultivos, usos del suelo o vegetación existente o a potenciar.

Posteriormente han existido modificaciones por las que la anterior directiva se adecua a los problemas y las metodologías de resolución de los mismos que han aparecido en los últimos meses o años. En cualquier caso, las modificaciones abogan por un control más estricto de los análisis, fundamentalmente de ciertos metales pesados. No obstante, se afirma que la vía más adecuada, siempre que no existan problemas, es su utilización en agricultura, suelos y silvicultura, de forma directa o a través de procesos de compostaje.

Es curioso que una vez explicado este precepto legal dentro del PIGRUG, se concluya desdiciendo todo el orden jerárquico de actuación con aseveraciones gratuitas y sin ninguna fuente en la que basarse, de tal modo que se afirma que en Gipuzkoa hay muy poco suelo agrícola, escasas necesidades de aporte orgánico, lodos EDAR con supuestos contenidos altos en metales pesados (cuando los análisis del IHOBE no dan ningún tipo de problema para dicho territorio).

Por último, también es importante tener en cuenta las directivas generadas al efecto para cada uno de los sectores. De esta manera, la Directiva 78/176/CEE y posteriores actualizaciones y revisiones regulan cuestiones relacionadas con ciertos residuos industriales. En este caso, los códigos son más escasos y no cuentan con un desarrollo tan importante como el observado hasta ahora en sectores como los residuos domésticos, los EDAR, etc.

2.1.3. Leyes y documentos normativos específicos emanados del Estado Español.

Lógicamente, el tercero de los escalones jurídico-administrativos se encontraría conformado por aquellas disposiciones que emanan del Gobierno Central del Estado Español. Aunque a nivel de residuos muchas de las comunidades autónomas cuentan con códigos legales específicos que regulan dicho sector dentro de sus ámbitos territoriales y competenciales, la ley española trata de recoger el espíritu y articulado de lo dispuesto por la Unión Europea y, además, pretende ser el modelo del que, con posterioridad, han bebido el resto de territorios autonómicos. A continuación se pasa a explicar qué disposiciones y articulado fundamental dispone el Estado Español en cuanto a la producción y gestión de los residuos.

La ley fundamental que regula los residuos, en general, dentro del Estado cuenta con el siguiente enunciado: Ley 10/1.998, de 21 de Abril. Normas reguladoras en materias de residuos. Posteriormente ha existido una actualización a partir de la Ley 16/2.002 pero sólo afecta a una serie limitada de artículos con referencia a la producción y gestión.

El objetivo fundamental de la ley es modernizar las disposiciones legales que afectan a este sector de manera que exista una homogeneidad en la categorización, así como un interés por preservar el medio ambiente y relacionar esta política con otras como la económica, territorial, etc. Para ello es fundamental atender a la priorización ya marcada en escalones anteriores pero que se basa en dos puntos fundamentales; el primero reducir en origen los residuos así como su grado de peligrosidad, y el segundo la necesidad de aprovechar al máximo los que no se puedan evitar a través de procesos de reutilización y reciclaje. Esta disposición general aparece reflejada con mayor detalle más adelante puesto que se afirma que además de la reducción, el orden jerárquico una vez que se ha dado el residuo es el siguiente: reutilización, reciclado y otras formas de valorización. Además de esto advierte que el objetivo de esta prelación es la protección del medio ambiente y de la salud de las personas.

Muy interesante es el artículo 2º donde se dan las definiciones exactas de conceptos como: productor, poseedor, gestor, reutilización, reciclado, etc. En el último lugar aparece la definición de un concepto que el PIGRUG se ha encargado de manipular y utilizar como eufemismo de incineración: valorización. De ésta dice que será todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos sin poner en

peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente. Siguiendo al pie de la letra este concepto, la incineración causa, como han demostrado diferentes estudios contrastados internacionalmente y aportados por los médicos y personal sanitario de la provincia, importantes efectos sobre la salud humana y sobre las condiciones medioambientales.

Por otra parte, la ley advierte dentro de este mismo artículo, que sólo se podrá utilizar el concepto de recogida selectiva para aquella modalidad que diferencie materiales orgánicos fermentables y materiales reciclables... Con ello también se demuestra que dentro del PIGRUG se confunden los conceptos puesto que no puede ser denominada como recogida selectiva o reciclaje aquella que se viene realizando dentro de la provincia de Gipuzkoa puesto que no existe, ni en el presente ni en el futuro, una voluntad clara y un método de compilación de los residuos que tome por separado los orgánicos fermentables.

Con posterioridad va estableciendo en manos de quién están las competencias y, aunque le correspondería a la comunidad autónoma la planificación y generación de planes de residuos, debido al peculiar reparto competencial de la CAPV, en este caso han sido las diputaciones forales las que han tendido a elaborar estos planes. No obstante hay que destacar que el Gobierno Vasco tenía previsto desarrollar sendos planes territoriales sectoriales sobre residuos y vertederos pero que, debido a la descoordinación entre las diputaciones y a la diferencia de criterios y métodos de tratamiento se ha inhibido de esta materia. No obstante, los verdaderos protagonistas son los municipios, a quienes corresponden las competencias de recogida y gestión de los residuos. En los últimos años los ayuntamientos se han mancomunado; sin embargo, esto no ha servido para atajar el problema de raíz, sino que ha supuesto el fracaso de las políticas indiscriminadas de recogidas no adecuadas y el alejamiento del ciudadano del problema con lo que éste ha perdido la noción real del mismo. Una vez más se demuestra que la escala local es la que debe hacer frente al reto de gestionar sus residuos y son los ciudadanos los que deben ser conscientes, por cercanía, de la cantidad de residuos que se generan y de su problemática. Hoy en día es impensable el establecimiento de grandes infraestructuras dedicadas al tratamiento de los residuos sin los problemas de rechazo y desarraigo social que generan. En este sentido, habría que descentralizar la recogida y el tratamiento primario de las mancomunidades y centralizarlo en los ayuntamientos. Esta medida puede establecerse a través de un concepto básico como es el de justicia social. De esta forma, cada municipio va a soportar su estructura o infraestructura de recepción (clasificación, triaje) y tratamiento (planta de compostaje y biometanización). Estas pequeñas plataformas son irrenunciables puesto que se establecen en cada municipio con un tamaño y contraprestaciones directamente proporcionales a la cantidad de residuos generada por el mismo y al grado de selección que existe en la recogida. No obstante, la mancomunidad podría jugar otro papel en el sentido de establecerse como un holding de negociación de cara a la comercialización de lo producido y como lugar finalista de aquella fracción, menos del 20%, de residuos que a día de hoy no pueden reciclarse y, por lo tanto, deben decantarse dentro de un establecimiento bien preparado.

Otro código legal importante para el sector de los residuos es la Ley 11/97, de 24 de Abril, de envases y residuos de envases. Lo fundamental de este código es que pretende transponer dentro de este escalón estatal lo dispuesto por la Directiva 94/62/CEE. No obstante, con la formulación de esta ley se perdió una oportunidad importante de poner en marcha principios que ya marca la directiva y que algunos países como Alemania ya han explotado convenientemente. Entre otros destaca la “responsabilidad del productor”. Ésta no es obviada por la presente ley, pero es reducida a su mínima expresión, mientras que en otros países miembros se lleva hasta su límite superior de eficacia dando lugar a unos resultados mucho más interesantes que los obtenidos, hasta la fecha, dentro del estado español.

Con la vulgarmente conocida como “ley de envases” se pretendía poner freno a la producción exacerbada y, en muchos casos incontrolada, de envases y sobreenvasos que finalmente engrosaban la bolsa de basura. No sólo eso, sino que se quieren evitar materiales utilizados como envases y que cuentan con cierta peligrosidad o con procesos de reciclaje más costosos, difíciles e incluso reducidos. Así, se quería cubrir un objetivo fundamental como es la prevención y reducción del impacto sobre el medio ambiente de los envases y la gestión de los residuos de envases a lo largo de todo su ciclo de vida.

Una vez más, este código legal genera una prelación u orden de jerarquía que consiste en que lo fundamental es prevenir y evitar la generación de residuos. No obstante, una vez que el propio envase se ha configurado como residuo se debe aprovechar al máximo y con la mayor eficacia posible.

Es importante señalar que la ley sigue estableciendo su articulado donde existen cuestiones específicas al mundo del envase. Sin embargo, aparecen cuestiones importantes como la obligación destinada a las distintas empresas de hacerse responsables de los residuos que generan, de manera que deben adscribirse a un programa de recuperación ya existente o generar uno a su medida. Con el tiempo, la mayoría de las empresas han ido suscribiéndose mayoritariamente a programas como Ecoembes. Esto permite además, por esta misma ley, que los envases puedan lucir ciertos distintivos como puntos verdes, flechas de reciclaje, ecoetiquetas etc. No obstante, aunque dentro del punto 4 se analizará la iniciativa Ecoembes, hay que reseñar que la adscripción a este modelo no significa que estos materiales vayan a ser reciclados *sensu stricto*. Muchos de ellos acaban siendo incinerados sin ser aprovechados convenientemente.

Según se establece en la anterior ley, el estado debe generar y generó el denominado Plan Nacional de Residuos Urbanos 2.000-2.006. También conocido mucho más frecuentemente con sus siglas (PNRU). Inspirado en los principios generales ya explicados y en la cascada jerárquica reflejada por la propia ley 10/98, este plan cuenta con un objetivo claro y doble; por una parte intentar evitar y reducir los residuos, tanto en cantidad como en peligrosidad y, por otra, una vez generado el residuo, que éste sea aprovechado, al máximo, a partir de procesos de reutilización, restauración, reciclaje, valorización...

Una vez formulado el espíritu, filosofía o fin general, éste aparece repartido en objetivos secundarios pero que no por eso pierden el interés y la importancia que deben tener. En primer lugar se habla de estabilizar, cuando menos, la producción de residuos, de manera que generemos menos basuras *per cápita*. También es muy interesante lo que refleja acerca de la recogida selectiva; mientras la ley 10/98 definía que a día de hoy todos los núcleos con más de 5.000 habitantes deberían contar con procesos de recogida selectiva, cuando acudimos al articulado de la misma ya hemos observado cómo dentro de él establece que no se puede hablar de recogida selectiva si no existe la misma para la fracción orgánica putrescible o fermentable (prácticamente el 50% de nuestras basuras domésticas).

Posteriormente habla de la necesidad de poner en marcha, por este orden, procesos de reutilización, recuperación y reciclaje de los residuos. Mucho más interesante supone lo que afirma acerca de la materia orgánica. De esta forma advierte que ésta, una vez recogida selectivamente, debe ser empleada en su valorización. Cuando habla de valorización no contempla el término incineración, sino que admite dos tipos de procesos; el primordial es aquel que fermenta la materia en presencia de oxígeno (compostaje), mientras que el segundo, en este orden, es la biometanización que lo hace sin presencia de oxígeno dando lugar a un biogás que posteriormente puede ser convertido en otro tipo de energía. Por último habla de eliminación.

Más esclarecedor, si cabe, son las partidas presupuestarias que se liberan para subvencionar todos aquellos territorios y gobiernos que quieran profundizar en estas prácticas de reciclaje, en general. Pero además de ello, el plan genera una tabla donde se establecen, de forma clara e inequívoca, cifras y porcentajes a los que se debe llegar para el año horizonte 2.006. De esta forma, mientras el PNRU habla de la necesidad de contar con un 75% de los residuos urbanos reciclados para este año horizonte, el PIGRUG contempla solamente el 75% de recogida selectiva. Se nos pretende engañar equiparando recogida selectiva con reciclaje, sin embargo no son lo mismo puesto que todo lo que se recoge selectivamente no es válido, existe rechazo. Por otra parte, si analizamos las cifras fríamente, a día de hoy la Diputación no ha llegado a conseguir que se recoja, dentro del año en el que estamos, el 22% de la basura de forma selectiva. La pregunta que se impone es clara ¿en un año se va a pasar de recoger selectivamente el 22% a reciclar el 75%?.

Más aun, el PNRU establece la siguiente tabla con cifras y tipos de residuos

| Tipo de residuo | % de reciclado a alcanzar en 2006 |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| Papel-cartón | 75% |
| Envases de vidrio | 75% |
| Envases metálicos | 90% |
| Envases plástico | 40% |
| PVC | 80% |
| Envases madera | 50% |
| Materia orgánica (compost) | 50% |
| Materia orgánica (biometanización) | 20% |

Es importante señalar que mientras el PNRU establece, a su vez, un orden jerárquico que pasa antes por la biometanización que la incineración, el PIGRUG y la propia Diputación de Gipuzkoa hacen caso omiso a dicho precepto y abrazan directamente la incineración para terminar con prácticamente toda la porción de residuos orgánicos putrescibles. En general existen enormes diferencias entre lo que marca el plan nacional y lo que o a día de hoy existe o, en el mejor de los casos, marca el PIGRUG para el futuro. En ningún caso llegamos, ni llegaremos a no ser que se dé un cambio drástico y se contemple lo que recoge este plan director, a los porcentajes que estipula el PNRU.

Para terminar con este documento, existen importantísimas partidas presupuestarias, de los fondos comunitarios, fundamentalmente, que pueden ser aprovechadas para la adecuación a todos estos porcentajes y medidas sostenibles. Sin embargo, la Diputación de Gipuzkoa abraza un método, el incinerador, que por poco eficiente y menos sostenible, no puede recibir ningún tipo de subvención, condenando a los ciudadanos de Gipuzkoa a tener que sufragar este despilfarro en el 100% de su costo.

En lo referente a la utilización de lodos de depuración de aguas, los famosos lodos EDAR, el Ministerio de Medio Ambiente generó un plan, el Plan Nacional de Lodos de Depuradora (2.000-2.006), Resolución de 14 de junio de 2.001. Este plan viene anunciado en un documento marco para este sector de residuos que es el Real Decreto 1.310/1.990, de 29 de Octubre, por el que se regula la utilización de los lodos de depuración en el sector agrario. Posteriormente completado por la Orden de 26 de Octubre de 1.993 sobre la utilización de lodos de depuración en el sector agrario. Dichos documentos con un carácter de salvaguardia de la Naturaleza y mejora de las condiciones ambientales ciertamente remarcable, obligan en todo el estado a poner en marcha rápidamente, no sólo los procesos e infraestructuras de depuración de aguas, sino que una gran cantidad de los residuos derivados de dicha acción, los EDAR sean reciclados en un porcentaje muy alto, concretamente por encima del 65%. En el orden de prelación además afirma que su aplicación con fines de fertilización y reciclaje de los nutrientes y la materia orgánica (compostaje), la valorización energética, incluida la biometanización y, por último, el depósito en vertedero, son las medidas a contemplar. En este sentido, estos tres documentos establecen lo que venía detallando la Directiva 86/278/CEE y que anteriormente ya ha sido referenciado.

Por si surgiera alguna duda, en el artículo 1.3., párrafo 2 se vuelve a aclarar la prelación y se afirma que la opción más sostenible es el reciclaje de nutrientes y materia orgánica mediante su aplicación al suelo. Para su empleo en éste es obligado someter los lodos a tratamientos biológicos (aerobios o anaerobios), térmicos (secado o pasteurización), químicos (encalado) o almacenamientos prolongados. En ningún momento se considera oportuno y, por su puesto, ni se menciona, la necesidad de quemar dichos lodos dentro de un horno incinerador. La idea de gastar una gran cantidad de energía para desecar unos residuos muy húmedos y querer luego venderlo como una recuperación energética, no aparece, desde luego, en estos códigos legales

serios. Existen, por lo tanto, métodos más sostenibles y eficientes para aprovechar sus potencialidades.

También cuantifica pormenorizadamente cuáles deben ser las metas a conseguir dentro del período contemplado que culmina en el 2.006:

- Valorización en usos agrícolas del 25% previamente compostados.
- Valorización en usos agrícolas del 40% en tratamientos anaeróbicos.
- Valorización energética del 15%.
- Reducción a un máximo del 20% de los lodos depositados en vertedero.

También se habla extensamente de ayudas sustanciales para la puesta en marcha de todas estas medidas, de la necesidad de aplicar la tasa que contemple el principio de que quien contamina paga, la necesidad de poner en marcha y hacer estudios edafológicos serios para estudiar la demanda de nutrientes y la evolución de los tratamientos edáficos, etc.

Este mismo código legal cuenta con una tabla en la que se cuantifican los lodos EDAR producidos por cada CCAA y su aprovechamiento. Es curioso el caso del País Vasco, que produciendo 21.948 toneladas en 1.997, no ofrece datos sobre las posibles salidas, con lo que se supone que están siendo vertidas todavía en vertederos tradicionales o que, en el peor de los escenarios, se están incinerando en industrias como las cementeras y con un control no estricto, seguramente saltándose varios códigos legales. También existe una estimación para el año horizonte 2.006 de una generación de 63.000 millones de toneladas para el mismo País Vasco.

Atendiendo a la Directiva europea de vertederos, también puede resultar interesante recalcar que el Consejo de Ministros ha aprobado el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición para el periodo 2.000-2.006. La razón de dicho plan es la necesidad de abarcar todos aquellos residuos englobados bajo esta tipología y que no son abarcados por el PNR (Plan Nacional de Residuos). De esta forma, España se adecua a lo que dicta la legislación española y europea.

Todos estos residuos que serán descritos en el capítulo 3, se generan en grandes cantidades y como consecuencia de derribos de edificios, rechazos de materiales de construcción, reformas en viviendas, etc. Constan mayoritariamente de cemento, hormigón, cerámica, etc. y sólo en una mínima proporción constan de materiales peligrosos como amianto, fibras minerales, disolventes y aditivos del hormigón.

El tratamiento de éstos pasaría por el tan descrito principio de jerarquía establecido también en la Ley 10/1998. Reciclar todo lo posible los materiales hasta que sólo se pueda reciclar la energía contenida en los mismos. Para ello se establecen las siguientes medidas:

- Recogida controlada selectiva de, al menos, el 90%
- Disminución de estos residuos, por lo menos, en un 10%
- Reciclaje, de cara al año horizonte de hasta el 60%.
- Valorización de, al menos, el 50% de los residuos de envases. De esta cantidad se reciclará el 25%.
- Recogida selectiva y correcta gestión ambiental de, al menos, el 95% en el 2002.
- Adaptación de los actuales vertederos tal y como manda la Directiva Europea de Vertederos (capítulo 7)
- Identificación de áreas degradadas (canteras, minas...) susceptibles de ser restauradas mediante los residuos de construcción y demolición.
- Clausura y restauración ambiental de los vertederos que no se puedan adaptar.
- Elaboración de bases estadísticas que ayuden en el proceso.

Mientras en zonas como Cataluña los porcentajes de reciclaje de los RCD se acercan a ese 60% que marca este código, dentro del País Vasco en general, del que Gipuzkoa puede ponerse como ejemplo particular, no existe, a día de hoy, una política seria de recuperación y reciclaje de todos estos materiales que suponen, en peso, cantidades bastante más abultadas de las que suponen los residuos domésticos y que, por eso, en gran medida se encuentra colmatando los vertederos. Al contrario, para la obtención de materiales de construcción siguen abriéndose o explotándose canteras a cielo abierto, con una gran cantidad de impactos ambientales y una posible vía de abastecimiento muy desarrollada en otros territorios (el reciclaje de los RCD), se encuentra absolutamente olvidada. Sería conveniente realizar un estudio que integrará las antiguas canteras, obligadas por otra parte, a planes de recuperación, con la posibilidad de regeneración paisajística y ecológica a través de la deposición de residuos inertes y estables.

Para terminar con este punto, de reciente publicación y, por ende, entrada en vigor, analizamos el Real Decreto 208/2.005, de 25 de Febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos. Aunque dicho documento normativo no afecta, sino de forma parcial, al presente plan director, teniendo en cuenta que abarca sólo una fracción de las basuras urbanas, aunque de cierta importancia por su potencial contaminatorio, es interesante acercarse a determinadas disposiciones que pueden afectar, incluso, al sistema tradicional de recogida de los residuos urbanos.

Concretamente, dentro del artículo 4 se aclara cómo debe ser la entrega-recogida de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Para ello, se determina que los usuarios de estos aparatos vetustos deben entregarlos de forma selectiva para que sean correctamente gestionados. Esto además no debe incrementar la tasa de basuras tradicional, de manera que el depositario no pague por hacerlo. Con ello se quiere potenciar la mayor y mejor recogida selectiva de estos aparatos.

Para su recogida el Real Decreto dispone que cuando alguien realice una compra de alguno de estos aparatos podrá dejar el viejo allí mismo. No

obstante, para seguir profundizando en la mejor recogida de estas materias, la norma también dispone dentro de este artículo que los núcleos por encima de 5.000 habitantes deberán establecer sistemas propios de recogida de estos aparatos. Para los núcleos inferiores a esa cifra cada Comunidad Autónoma deberá diseñar un sistema de recogida.

Por último, parece interesante que el propio Decreto defienda la instalación de plantas permanentes de recogida, algo así como son los puntos verdes o garbigunes donde el ciudadano puede depositar no sólo esta fracción, sino diferentes fracciones de sus residuos sin un incremento en su tasa de basuras ni el pago de ningún suplemento. Por ello, la figura del garbigune puede ser una realidad puesto que el propio decreto obliga en esa línea.

2.1.4. Leyes y documentos normativos a nivel de la Comunidad Autónoma Vasca.

Mientras en una gran cantidad de CC.AA. se han generado leyes que operan dentro de dichos territorios, el caso del País Vasco es paradójico puesto que no existe ninguna ley autonómica que regule los residuos a excepción de la Ley Foral 13/1994, de 20 de Septiembre. Gestión de residuos especiales. La paradoja viene de manos de un territorio muy densamente poblado, con una gran generación de diversos tipos de residuos y con una problemática real de unos años a esta parte. En este sentido, las diputaciones, especialmente la de Gipuzkoa, con muchas competencias de las que se cedieron por parte del estado español, parece que descubre el gran problema de los residuos de la noche a la mañana, mientras ha estado perdiendo y dejando pasar el tiempo. Mientras tanto las demás comunidades han ido generando leyes y modelos de gestión de los residuos que, salvo 3 ó 4, ninguna opta por la incineración, ni siquiera como modelo de aprovechamiento de parte de los residuos. En aquellas comunidades en las que se apuesta abiertamente por la incineración, ésta, más que un método alternativo pasa a ser el método finalista por antonomasia y compitiendo con otras metodologías, como el compostaje y la biometanización, en gran medida, por los mismos residuos. Especialmente reseñable es el caso de Cataluña, territorio con la mayor tradición incineradora, que en los últimos tiempos ha apostado por las alternativas de reciclaje verdadero dando lugar a una drástica reducción de las propias incineradoras y de las fracciones destinadas a este tratamiento finalista.

También es interesante comentar, no sólo que no exista una ley autonómica de cara a regular los residuos urbanos, ni tan siquiera los domésticos, sino que cada una de las provincias intenta hacer frente a las diversas tipologías, con metodologías y filosofías muy distintas. De esta manera, fracciones como los lodos de depuración, los RCD, etc. no cuentan, tan siquiera, con un mínimo plan y cada mancomunidad, en el mejor de los casos, intenta gestionar sus residuos con poco orden y menos concierto.

Con todo este panorama, tenemos que acercarnos hacia documentos más o menos normativos, siempre de carácter general y que, por tanto, tocan de forma muy general o tangencial el tema de los residuos. Quizá el código

legal con mayor incidencia sobre los residuos a nivel del País Vasco sea la Ley 3/1.998, de 27 de Febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. Esta ley que, como se ha dicho, cuenta con un carácter muy general y va abordando los diferentes capítulos con incidencias reales dentro del Medio Ambiente, muestra, como objetivo general, el siguiente; mejorar y recuperar, donde así proceda, el medio ambiente y las condiciones y procesos ecológicos y naturales que presenta el territorio de la CAPV. Lógicamente, los residuos se configuran como uno de los pilares básicos para concretar acciones que persigan la consecución de este gran objetivo. Por ello, dentro del artículo 69 se dedica a reflejar cuál debe ser el orden de prelación, en lo tocante a los residuos que, una vez más, responde fielmente a lo dictaminado desde las escalas superiores (Compromisos internacionales, marco regulatorio de la U.E. y leyes estatales). Por esto, dispone un orden jerárquico que se establece de la siguiente manera:

- Prevenir y minimizar en origen los residuos, de manera que se consiga una reducción, no sólo de las cantidades, sino de los niveles de peligrosidad que los diferentes materiales presentan en relación a la salud y el medio ambiente.
- Incentivar y potenciar la reutilización, reciclado y cualquier forma de valorización y cierre de ciclos.
- Eliminación adecuada de los residuos que no hayan podido valorizarse con anterioridad y que deban llevar aparejado, por tanto, sistemas y estrategias adecuadas de gestión.

Esta prelación u ordenación jerárquica que, a estas alturas del texto, no extraña pues es fiel reflejo de escalones superiores, cuenta con los mismos argumentos esgrimidos con anterioridad de manera que partiendo de la necesidad de sensibilizar, educar y obligar para reducir en origen, una vez que el residuo ha sido generado, se debe tender a su recuperación, reutilización y reciclaje. Con posterioridad se atenderá a su valorización. Pero, la ley vasca añade una coletilla clave: “para el cierre de ciclos”. Ésta está pensada, concretamente, para los procesos de compostaje y biometanización. A través de ellos se da un aprovechamiento tanto de la materia como de la energía intrínseca a la fracción orgánica putrescible. Así, con una recogida a ultranza de estos materiales se pueden dar procesos mixtos de biometanización y compostaje a través de los cuáles se obtiene una fuente de energía y un abono y mejorador edáfico totalmente natural y con unas prestaciones claves en un ámbito con unas pérdidas y desequilibrios edáficos evidentes.

A falta de códigos legales propios que regulen uno de los pilares básicos de las políticas de sostenibilidad y respeto hacia el medio ambiente, la de los residuos, se cuenta como un documento de compromiso por parte del Gobierno y los ciudadanos vascos de cara precisamente al desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma. Dicho documento muestra el siguiente enunciado: Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2.002-2.006). Dicho programa ya existía dentro de las disposiciones de la ley 3/98 y su desarrollo se justificaba como un requisito ineludible de cara a analizar, diagnosticar y formular los objetivos y directrices básicas que lleven al País Vasco hacia un futuro de sostenibilidad y a unas relaciones mucho más

respetuosas para con el medio ambiente. Como objetivo fundamental de lo que debe ser el desarrollo sostenible se incorpora el principio ya clásico de “*Satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para cubrir las suyas propias*”. Como principio no deja de ser una declaración de intenciones y un punto de partida, sin embargo, en el ámbito de los residuos todavía es mucho lo que queda por hacer.

El propio programa analiza y diagnostica lo que respecta a uno de los pilares básicos de la sostenibilidad, los residuos y concluye con las siguientes cuestiones:

- Existen incrementos en la generación de los residuos de forma continuada y que deberían ser atajados para llegar a una política de verdadera sostenibilidad.
- No existen, a día de hoy, los suficientes esfuerzos y métodos para abordar el problema de la prevención y la reducción.
- Es necesaria la participación de todas las fuerzas sociales y toda la sociedad, no sólo en el capítulo de los residuos, sino en toda la política transversal relacionada con el medio ambiente.
- Existe todavía una gran proporción de los residuos que no puede ser tratada puesto que no es recogida selectivamente.
- Existen todavía fracciones peligrosas que tampoco pueden ser tratadas por la misma cuestión.
- La información acerca de los residuos y los diferentes tratamientos es todavía escasa y no disponible en muchos casos.
- No existe conciencia social y de los productores acerca de la generación de residuos.
- Etc.

En todo caso, llama poderosamente la atención que dentro de unas metas generales distribuidas en distintos grupos; aguas, atmósfera, suelos, biodiversidad, etc. los residuos ocupen puestos relativamente postreros cuando es uno de los problemas más acuciantes del territorio vasco. No obstante, se vuelve a apelar a la cascada jerárquica advirtiendo, a través del objetivo 2 de la 2ª meta, que se debe reducir la generación de residuos finales o últimos y lograr mediante la prevención en origen una disociación entre crecimiento económico y la producción de residuos. A su vez, este objetivo aparece expresado a través de otros fines más concretos:

- Prevenir y minimizar en origen, reduciendo la producción y nocividad de los residuos.
- Fomentar la reutilización, el reciclado y cualesquiera otras formas de valorización y cierre de ciclos.
- Reducir la generación y peligrosidad de residuos finales o últimos con destino a la eliminación.
- Promover la modificación de los hábitos de consumo no sostenibles.

Posteriormente, para reforzar esos fines operacionales se proyecta una batería de acciones y compromisos a poner en marcha. En cualquier caso, la prelación y las acciones a tomar no difieren de lo establecido en el resto de niveles y códigos o compromisos, de manera que lógicamente es más adecuado no generar que generar residuos pero, una vez que éstos se encuentran en el ciclo de los residuos, es necesario que sean aprovechados lo más eficientemente posible y que no generen mayor peligrosidad a la hora de ser eliminados. Al respecto, cabe recordar que la incineración no es sino un sistema poco efectivo de generación de una energía que aprovecha muy mal la contenida en los propios residuos y que, en contraprestación, genera un porcentaje muy alto en forma de cenizas y escorias, materiales bastante peligrosos que necesitan a su vez, diferentes tipologías de vertederos en los cuáles ser depositados.

De hecho, la incineración atentaría contra varios de los objetivos específicos del segundo fin. Contra el primero puesto que a través de la incineración se crean residuos nocivos, contra el segundo puesto que la incineración no significa, al contrario que la buena biometanización o el compostaje, el cierre de ciclos; contra el tercero puesto que se intensifica la peligrosidad de los residuos finales o últimos y, desde luego; contra el cuarto puesto que no colabora en la modificación de los hábitos de consumo sostenibles al destruir materiales susceptibles de volver a ser empleados si la recogida selectiva lo fuera de verdad.

2.1.5. Conclusiones sobre los aspectos jurídicos con respecto al P.D.G.R.G.

Una vez establecidos todos aquellos programas, compromisos, documentos normativos y estrategias, como no podía ser de otra forma, el Plan Director que aquí se expone toma en cuenta lo dictaminado a rasgos generales y se centra, fundamentalmente, en generar un documento de planificación que recoja lo establecido de una manera fiel y que dé la importancia debida a la escala de prelación ya explicada y recogida en cada uno de ellos.

El diseño del presente plan director quiere responder a la siguiente escala de actuación:

- La primera de las medidas es la prevención de los residuos. Para ello quiere establecer unas directrices claras de actuación que con medidas dedicadas a la sensibilización y educación lleve a la toma de conciencia de todos aquellos factores implicados en el ciclo de los residuos.
- Acompañando a esta primera medida, paralela a ella, establecer el principio de quien contamina paga a través de la implementación de las consabidas tasas sobre generación de residuos y peligrosidad de los mismos.
- Muy unidas a estas dos y, como resultado de las mismas, la reducción de la cantidad y peligrosidad de los residuos.

- En cuando se pasa la frontera de la evitación y el residuo existe; que éste sea recogido de la forma más selectiva posible para su posterior reutilización o reciclaje.
- Desde luego, la recogida selectiva más importante es la de la materia orgánica puesto que muestra un porcentaje de más del 40% de los residuos urbanos.
- El método más eficiente de recogida selectiva es aquella con mayores logros o nivel de éxito, de manera que en este primer puesto se sitúa el puerta a puerta.
- Una vez que la recogida selectiva se ha realizado a ultranza, potenciar la recuperación y reutilización de esos materiales. Con la materia orgánica lo fundamental es el compostaje lo más cerca del área fuente; compost doméstico, compost municipal, compost industrial.
- Para aquellos materiales no reutilizables poner en marcha procesos de reciclaje para aprovechar la materia existente.
- Para la fracción orgánica putrescible no compostada en un primer momento, generar procesos de biometanización y obtención de biogás para luego someter el residuo a procesos de compostaje.
- Con aquellos materiales no susceptibles de ninguno de estos tratamientos y vías (18%) decantación en depósitos controlados y bien gestionados.

Por resumir y a modo de glosario, el presente Plan Director proyecta unas medidas realmente sostenibles en el ámbito de la reducción, recogida y tratamiento de los residuos para así cumplir con lo establecido en los diferentes acuerdos internacionales, las directivas emanadas de la Unión Europea y el estado español y lo dispuesto en los escasos documentos que sobre esta materia existen dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PLANIFICACIÓN

Existen diversos ejes sobre los que deben pivotar las distintas políticas territoriales o sectoriales en lo que respecta al tan utilizado concepto de Desarrollo Sostenible. Quizá el eje más conocido es el que afirma que todos los procesos deben ser respetuosos con el medio ambiente y la calidad de vida, no sólo de la población actual, sino de las generaciones futuras.

Aunque éste sea el más conocido puesto que forma parte de lo que se considera como definición oficial del concepto de sostenibilidad, existe otro gran eje o pivote que complementa al anterior y que genera estabilidad y seriedad dentro del concepto; se trata de la participación ciudadana. Ésta no debe ser tomada como baladí puesto que es una garantía de control ante las tan abundantes arbitrariedades generadas por diferentes escalones jurídicos, técnicos y políticos. Al respecto, el desarrollo de las famosas agendas locales

21 persigue precisamente la implicación de la población en cada una de las decisiones y procesos que se pongan en marcha en una escala tan importante como la local. No obstante, el desarrollo de las políticas de sostenibilidad no sólo debe afectar a esta escala sino que debe imbuir al resto.

Como no puede ser de otra forma, la configuración de un plan que trate un sector concreto como son los residuos, debe no sólo fomentar la participación ciudadana, sino la transparencia informativa, el control en la toma de las alternativas y decisiones propuestas, etc. En el mejor de los casos, el del PIGRUG, se establecieron una serie de talleres que fueron desarrollados para fomentar la participación ciudadana pero que, no obstante, como posteriormente se desarrollará, fueron conducidos con premeditación y alevosía puesto que el nivel de toma de decisión por parte de la ciudadanía fue mínimo desde el principio.

En el peor de los casos, aquellos que afectan a los planes desarrollados por las distintas mancomunidades (PIRUAT para el Bajo Bidasoa o el PIRUSM para la mancomunidad de San Marcos), portaron un gran déficit desde el principio puesto que la única oportunidad para que la población pudiera mostrar su impresión, anhelo, opinión... fue restringida a una serie de sesiones de información por municipios cuando el plan se encontraba perfectamente culminado. De cualquier forma, dentro de estas sesiones informativas, además, nunca se hablaba de incineración, ni de ubicación de infraestructuras, utilizándose, en su defecto, conceptos como el de valorización.

En cualquiera de los casos, tanto a nivel del plan para Gipuzkoa, como de los diferentes planes para las mancomunidades, la oportunidad que la población ha tenido de participar ha sido realmente escasa. Por volver al PIGRUG y su proceso de participación, ya desde las primeras reuniones, se realizaron convocatorias plurales, no a la población en general, pero si a colectivos sociales como grupos ecologistas, sindicatos agrarios, sindicatos de clase, partidos políticos, fuerzas empresariales, universidades, asociaciones culturales y recreativas, amas de casa, etc. Sin embargo, viendo que aunque la incineración no contaba con la mayoría de los votos y era relegada a un papel postrero, los talleres no sirvieron para nada al adoptar, de forma unilateral el equipo de redacción y las autoridades, que más del 60% del tratamiento de los residuos debía pasar por dicho proceso de eliminación.

Ante tal dirigismo e ingerencia en la participación social, las reuniones siguientes recibieron un absoluto desprecio por parte de la mayor parte de las fuerzas y, de hecho, los colectivos han ido ausentándose del proceso hasta el punto que sólo resta el 20% de los colectivos llamados al comienzo. Incluso desde hace más de un año no ha vuelto a existir ningún otro taller y, en su defecto, se han intentado enmascarar las decisiones ya previamente tomadas, a través de una supuesta comisión de expertos que nunca ha tenido, de todas formas, un objetivo claro y un funcionamiento preciso. En cualquier caso, la

comisión de expertos nunca podrá sustituir a la toma de participación por parte de la sociedad guipuzcoana y, por lo tanto, nunca podrá ser considerada como sostenible.

A todo ello hay que añadir que, como marca la ley, tampoco ha existido el proceso paralelo a la planificación en lo que respecta a la evaluación conjunta de impacto ambiental, la cual habilita vehículos y periodos participativos desde el comienzo de la toma de decisiones. En algunos casos, como el del PIRUAT para la Mancomunidad de servicios de Txingudi, han existido importantes lagunas que en el posterior epígrafe se analizarán. Incluso el PIGRUG ha obviado, intencionadamente, cuestiones tan importantes como que más de un 35% de los materiales que van a entrar saldrán en forma de cenizas y escorias y, por lo tanto, se requerirán vertederos. Nunca se ha hecho ni la más mínima referencia hacia donde se ubicarían dichas y otras infraestructuras. El PIGRUG cuenta con una característica básica en la que coinciden todos los expertos; guarda o enmascara más información de la que realmente muestra, maneja y analiza.

Especialmente criticable es también el papel que han jugado diferentes medios de comunicación, desde televisiones públicas, pasando por cadenas de radio pero fundamentalmente: la supuesta prensa escrita seria y más concretamente, el diario con más tirada de Gipuzkoa. El hecho de que estos grandes medios de comunicación dependan económicamente: o de las subvenciones o de las campañas de información y marketing que los diferentes niveles político-administrativos generan, olvidándose de que su objetivo debiera ser la información plural y relativamente objetiva y no la información torticera y amañada, ha hecho que éstos ya no jueguen un papel de participación coherente y libre y estén a expensas de lo que la administración mande.

A continuación se hacen reflexiones generales acerca de lo que debe ser la participación pública y por tanto, las políticas de sostenibilidad dentro de los procesos de planificación para, en último lugar, exponer los métodos de participación para la redacción de este plan, así como los colectivos y personas que han tomado y toman parte en la redacción y ejecución del Plan Director de Residuos Urbanos de Gipuzkoa.

2.2.1. Bases jurídicas para la participación ciudadana en documentos y procesos planificatorios.

El Plan Integral de Residuos Urbanos de Gipuzkoa (PIGRUG) constituye, sin duda, una decisión de enorme importancia para el futuro de la provincia, tanto por lo que respecta a su posible impacto en el medio ambiente de la misma, como a su incidencia en la definición de un modelo de gestión de residuos con vocación de implantarse para un periodo de tiempo considerable (por lo menos, unos veinte años). Podemos constatar que su influencia ulterior en el tiempo y sus consecuencias a la hora de definir la gestión futura de los

residuos urbanos, y por tanto, del medio ambiente en Gipuzkoa, convierten a este proyecto, justificadamente, en objeto de preocupación social.

Dicha preocupación debe tener reflejo en una actitud de los poderes públicos responsables de su puesta en marcha que ha de ser especialmente atenta a las demandas de participación y debate público, así como a asegurar que la solución final por la que se opte, lejos de erigirse en una decisión alejada de la sociedad, tenga en cuenta las inquietudes de la ciudadanía, principal destinataria de la solución de eliminación de residuos, inquietudes a las que deberá dársele una respuesta ajustada a la razón y a la debida salvaguarda de los derechos reconocidos y protegidos por el ordenamiento jurídico.

No cabe olvidar que los derechos afectados por este proyecto tienen protección constitucional en los artículos 45 y 43 de la norma fundamental, que consagran respectivamente el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el derecho a la salud, derechos que determinan, en consecuencia, el prisma necesario que debe presidir cualquier actuación pública como la presente.

Pero, ante todo, resulta fundamental hacer, desde la perspectiva indicada, un somero examen de la normativa aplicable a este proyecto, pues el mismo se encuadra en un marco jurídico complejo, en el que concurren, no sólo diferentes niveles normativos desde la perspectiva de la pluralidad de instancias de las que emanan (internacional, comunitaria, estatal y autonómica), sino también desde el punto de vista de los sectores ambientales afectados (evaluación de impacto, gestión de residuos, protección de la atmósfera, control integrado de la contaminación, participación pública en las decisiones ambientales y protección de la salud). Todo ello nos sitúa ante un amplio abanico de normas, cuya concurrencia nos dará, no sólo un procedimiento preciso (que las administraciones públicas deberán respetar), sino también unos resultados deseables, a la luz de los cuales debe ser evaluado este proyecto.

Como ya se ha señalado con anterioridad, el derecho al medio ambiente adecuado es un derecho que, reflejando la preocupación de amplios sectores de la población, está siendo objeto de un desarrollo jurídico cada vez más exigente, mediante normas cuyo estudio (para el supuesto concreto) abordaremos en las líneas que siguen. No podemos pasar por alto, en cualquier caso, que la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (Ley vasca de medio ambiente), prevé en su artículo 73.1 la elaboración, por parte del órgano ambiental del País Vasco, de un plan marco en materia de gestión de residuos sólidos urbanos, plan que no ha sido elaborado hasta la fecha y que constituiría un elemento importante de racionalización y de protección del derecho referido en el ámbito material que nos ocupa.

El PIGRUG, como documento planificador para la provincia de Gipuzkoa se halla sometido, tanto a la normativa sobre prevención y control integrado de la contaminación (Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación), como a la normativa sobre evaluación de impacto ambiental (Real Decreto-legislativo 1302/1986 y Real Decreto 1131/1988) (ambas en relación con la Ley 3/1998, general de protección del medio ambiente del País Vasco), que son las que determinan el cauce procedimental que culminará en el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, y en la declaración de impacto ambiental. Ello significa que la autoridad competente para llevar a cabo este otorgamiento, así como la referida declaración de impacto será el Departamento correspondiente del Gobierno Vasco.

En lo que respecta al único plan que está en fase relativamente avanzada y que se sale incluso de la disciplina dictada por el PIGRUG y la propia Diputación; el PIRUAT (Plan Integral de Residuos Urbanos del Área de Txingudi) dicho cauce fue desconocido por el Ayuntamiento de Hondarribia que inició un procedimiento de otorgamiento de licencia de actividad, de acuerdo con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 (Decreto 2414/1961, RAMINP), sometiendo a información pública el otorgamiento de licencia al proyecto planteado por la Mancomunidad de Servicios Txingudi, y acogiendo consecuentemente las alegaciones presentadas por diferentes grupos. No obstante el procedimiento fijado en la normativa sobre actividades clasificadas no era la vía adecuada conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico, por lo que cabe calificar como error municipal el cauce procedimental elegido (el procedimiento de concesión de licencia de actividad queda subsumido, en el presente supuesto, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada). En consecuencia, el que se hubiera seguido un procedimiento inadecuado supuso generar una expectativa de participación pública que no vio, sin embargo, su reflejo en la consideración efectiva, por parte de ninguna administración pública, de las alegaciones planteadas. Finalizado ya el trámite de alegaciones en el procedimiento de autorización debido, de acuerdo con la normativa sobre control integrado de la contaminación, ante el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco (Dirección de Calidad ambiental), es preciso que esta cuestión se clarifique ante quienes hayan presentado dichas alegaciones (Plataforma médico-sanitaria de Gipuzkoa, Comunidad de Vecinos de Jaizkibel-Jaizubia, Txingudi Bizirik e innumerables ciudadanos anónimos), a efectos de que conozcan que éstas no han tenido el destino pretendido y que puede ser necesario plantearlas de nuevo, en defecto de una iniciativa administrativa que encauce debidamente las alegaciones planteadas en su momento.

Ante estos hechos realmente graves que menoscaban los derechos de participación pública que benefician a las ciudadanas y ciudadanos, el Ayuntamiento de Hondarribia debería, por esta razón, revocar oportunamente el procedimiento erróneamente iniciado en su momento y notificar personalmente dicha revocación a quienes se hubieran personado en el mismo

mediante las correspondientes alegaciones, indicándoles expresamente la necesidad de que las planteen de nuevo en el procedimiento iniciado por el Gobierno Vasco, habilitando para ello, si fuera preciso, un plazo extraordinario. Sería, en todo caso, deseable que el Gobierno Vasco colabore en la recepción de esta documentación, incorporándola al expediente conjunto de evaluación de impacto ambiental y control integrado de la contaminación, incoado por el Departamento de Medio Ambiente, finalizada ya la fase de información pública.

En lo que respecta al PIGRUG, la cuestión es mucho más sangrante puesto que, aunque no se sabe muy bien en que fase se halla y sus responsables vienen detectando importantes errores de bulto tanto en los datos actuales como en la prognosis o intento de prospección a futuro, no se han establecido mecanismos de participación pública realmente abiertos y fiables, siendo los pocos talleres realizados, un verdadero fiasco como anteriormente se ha analizado. Tampoco se han desarrollado, hasta la fecha, las preceptivas revisiones del plan marcadas, no sólo por la ley, sino incluso por el propio PIGRUG.

En segundo término, es preciso referirnos a la cuestión de la participación del público en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente. El ámbito medioambiental resulta ser, por su clara dimensión de interés público (interés de la humanidad), un campo en el que las decisiones públicas deben gozar de una mayor legitimidad, y estar apoyadas en procesos de debate social previos que permitan la expresión y la consideración de las posiciones sociales existentes, evitando una imposición de soluciones únicamente sustentadas en la voluntad política de las autoridades competentes y no contrastadas con las distintas sensibilidades e inquietudes de la sociedad que será, en última instancia, la destinataria de estas decisiones. A partir de la Cumbre de Río de Janeiro (1992) se ha constatado internacionalmente que la democracia representativa, con administraciones públicas con poderes, en ocasiones, exorbitantes, se hace insuficiente para una defensa radical del medio ambiente como presupuesto de sostenibilidad del planeta y de la vida. Por ello, es preciso caminar en este ámbito hacia una auténtica democracia participativa, lo que algunos autores han calificado como “democracia ambiental”. Así lo habían entendido ya, desde hace algo más de un decenio, el legislador europeo, y, después, el estatal y autonómico, que han ido plasmando el principio de participación pública en las decisiones ambientales en diferentes normas específicamente dirigidas a disciplinar esta cuestión, en primer lugar, regulando el derecho de la ciudadanía a acceder a la información ambiental, como presupuesto de cualquier participación futura (cfr. la Directiva 90/313/CEE del Consejo, recientemente modificada por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, así como la Ley 38/1995, todas, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente; cfr. para el ámbito vasco, igualmente, la Ley 3/1998, General de Protección del Medio ambiente del País Vasco, en su Título I, Capítulos I y IV), y fijando, en segundo lugar, como condición esencial de los procedimientos ambientales, el

establecimiento, en todos ellos, de trámites de participación e impugnación pública, tal y como sucede en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental y del control integrado de la contaminación. Son tres los niveles que deben quedar, pues, garantizados: el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia.

El problema que plantea, sin embargo, que dichos trámites se conviertan en cauces meramente formales que no supongan un reflejo material de las inquietudes y demandas ciudadanas en la decisión final, ha sido detectado por diferentes países que han auspiciado, por ello, la promulgación del conocido como *Convenio de Aarhus, de 25 de junio de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. La incorporación plena a nuestro ordenamiento jurídico y al resto del ordenamiento comunitario europeo de los contenidos de este Convenio internacional queda garantizada, además, por la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003 (relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo) y por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, que modifica, precisamente con este objeto, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, que son las normas que sirven de fundamento a toda la normativa estatal y autonómica con la que contamos en materia de evaluación de impacto ambiental, y prevención y control integrado de la contaminación.

Pues bien, tanto del Convenio de Aarhus, como de la Directiva 2003/35 CE, cuyo plazo de transposición ha finalizado el pasado 25 de junio, lo que comporta, de acuerdo con la doctrina consolidada del TJCE, la eficacia directa, invocable frente a la administración pública, de aquellas disposiciones que sean suficientemente precisas, si no se hubieran dictado a tiempo las medidas pertinentes de transposición) se desprenden una serie de obligaciones para aquellos procedimientos que se iniciaran con posterioridad a la entrada en vigor o inicio del plazo de eficacia directa de estas disposiciones. Sin perjuicio de ello, esta normativa desarrolla una serie de principios y derechos ya consagrados en lo esencial en nuestro ordenamiento jurídico, cuya nueva articulación (referente ineludible ya para la interpretación correcta del espíritu que debe inspirar a la administración a la hora de habilitar cauces para la participación ciudadana) no se ha visto debidamente reflejada en el presente procedimiento.

Esto sucede, concretamente, con el deber de facilitar una participación real del público *en una fase temprana* del procedimiento, que recogen, tanto el artículo 3 (modificando la Directiva 85/337/CEE, sobre evaluación de impacto ambiental), como el artículo 4 de la Directiva 2003/35 CE, éste, incorporando una modificación de la Directiva 96/61/CE sobre prevención y control integrado de la contaminación. En realidad, en ambos preceptos se recoge y traslada al ordenamiento comunitario, una previsión contenida en el Convenio de Aarhus,

según la cual la participación del público debe comenzar “*cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real*” (artículo 6.4 relativo a las actividades específicas listadas en el Anexo I, entre las que debemos destacar, dentro de su apartado 5, “*las instalaciones para la incineración de basuras urbanas con una capacidad superior a tres toneladas por hora*”).

Artículo 6: Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas.

(...)

4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, **cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.**

La normativa comunitaria no hace sino trasladar esta previsión, para el ámbito de la Unión Europea, a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, y de prevención y control integrado de la contaminación.

Así, el artículo 3 de la Directiva 2003/35/CE, atinente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, señala concretamente:

- en relación con la obligación de informar:

Artículo 3: Modificación de la Directiva 85/337/CEE

La Directiva 85/337/CEE queda modificada de la manera siguiente:

(...)

4) Los apartados 2 y 3 del artículo 6 se sustituyen por los apartados siguientes:

2. Se informará al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se disponga de ellos, de los siguientes asuntos desde una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 y, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar información:

- a) la autorización del proyecto
- b) la circunstancia de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, llegado el caso, de que es de aplicación el artículo 7;
- c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquéllas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y de los plazos para la transmisión de tales observaciones o preguntas;
- d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión;

- e) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5;
- f) una indicación de las fechas y lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello;
- g) las modalidades de participación pública definidas con arreglo al apartado 5 del presente artículo.

3. (...)

- por lo que se refiere a facilitar la influencia real del público interesado en la decisión final:

Artículo 3. 4)

4. El público interesado tendrá la **posibilidad real de participar desde una fase temprana** en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 y, a tal efecto, tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, **cuando estén abiertas todas las opciones**, a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto.

Por su parte, el artículo 4 de la misma Directiva 2003/35/CE, recoge similares términos, referidos al procedimiento de prevención y control integrado de la contaminación. Así, señala textualmente lo siguiente:

Artículo 4. Modificación de la Directiva 96/61/CE

La Directiva 96/61/CE queda modificada de la manera siguiente:

1) (...)

2) (...)

3) El artículo 15 queda modificado de la manera siguiente:

a) El apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

1. Los Estados miembros garantizarán que **el público interesado tenga posibilidades reales de participar en una fase temprana del procedimiento:**

-para la concesión de un permiso de nuevas instalaciones

(...)

A efectos de dicha participación se aplicará el procedimiento establecido en el anexo V.

Dicho anexo contiene indicaciones precisas sobre cómo debe proceder la participación del público en la toma de decisiones, haciéndose también referencia en él a la necesidad de informar en una *fase temprana del procedimiento* sobre los asuntos relacionados con la decisión ambiental que se vaya a tomar.

La quejas y alternativas planteadas ante la diputación, diferentes mancomunidades y ayuntamientos por parte de los grupos contrarios a la manipulación informativa y a la incineración como proceso de eliminación de residuos, recogían justamente la inexistencia de cauces que hayan propiciado un debate social previo a la toma de decisión, denunciando que todas sus iniciativas en este sentido, en lugar de ser acogidas positivamente por parte de los responsables técnicos y políticos, habían sido cortapisadas y desprestigiadas ante la sociedad. En efecto, se ha podido constatar que Servicios de Txingudi difundió entre las poblaciones de Irún, Hondarribia y Hendaya un dossier, exclusivamente destinado a acusar a una asociación médica, otra asociación de vecinos y una plataforma antiincineración (Txingudi Bizirik) de “mentir interesadamente” (cfr. Dossier titulado “Que no nos engañen” con el logotipo de “Txingudiko Zerbitzuak” y de la “Ville de Hendaye”). Lo cierto es que este tipo de descalificaciones contra una plataforma ciudadana de defensa del medio ambiente de la comarca del Bidasoa, al no fundamentarse de ninguna manera (no se hace referencia a qué clase de intereses ocultos podrían mover a una plataforma semejante), sólo contribuyen a desprestigiar a las propias entidades difusoras, generando crispación y mayor inquietud entre la población. Por encima de todo, este tipo de ejemplos son inauditos dentro del marco de la Unión Europea donde quedamos insertos.

Esta forma de actuación de la mancomunidad merece una valoración separada del resto de consideraciones relativas a la cuestión de la participación ciudadana. Si bien es cierto que las instituciones públicas disponen de la capacidad de hacer las declaraciones y emitir las opiniones que estimen oportunas, también lo es que su posición ante el ciudadano o ciudadana queda determinada por su singular vínculo al ordenamiento jurídico y a las funciones que éste le atribuye como persona jurídico-pública, entre las cuales no está la de *atribuir calificativos a sus administrados*, tal y como lo ha hecho esa mancomunidad.

Así lo considera el Tribunal Constitucional en su sentencia de 13 de noviembre de 1989 al señalar en su fundamento jurídico cuarto que : “ (...) *sí conviene precisar (...) que no puede equipararse la posición de los ciudadanos, de libre crítica de la actuación de las instituciones representativas en uso legítimo de su derecho fundamental a la libertad de expresión, a la de tales instituciones, cuya actuación aparece vinculada al cumplimiento de los fines que le asigna el ordenamiento jurídico, entre los cuales ciertamente, no se encuentra el de atribuir calificativos a sus administrados.*”

Es por ello que debe recordarse a la sociedad que la mancomunidad de Txingudi, la diputación y cualquier otro ente político-administrativo, debe de tener en cuenta que el libre ejercicio de su capacidad de expresión no puede servir a la finalidad de minusvalorar las opiniones legítimamente expresadas por ciudadanos y ciudadanas en ejercicio de su derecho de participar en los asuntos públicos.

De otro lado, tampoco se procedió, tanto en lo referente al PIRUAT para la zona de Txingudi, como para Gipuzkoa entera, a través del PIGRUG, a informar debidamente a la sociedad ante diferentes solicitudes de información sobre cuestiones relativas a todos los proyectos de implantación de plantas de incineración o planificación sobre residuos, en ejercicio del derecho reconocido en la Ley 38/1995 y reiterado en la Ley vasca 3/1998 (cfr. escritos de 9 de diciembre de 2004, 20 de enero de 2004, 8 de febrero de 2005). De todo ello, se debe deducir una falta de transparencia y colaboración con la ciudadanía interesada, que se agrava, ante el hecho de que la solicitante sea una organización no gubernamental de defensa del medio ambiente del ámbito territorial sobre el que se proyecta la planta o el plan, legalmente constituida, y que, de acuerdo con las definiciones del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2003/35/CE (cfr. artículo 2.5 del Convenio, en relación con los artículos 3.1 y 4.1 b) de la Directiva), debe ser considerada como “*público interesado*” y recibir un trato adecuado a dicha consideración.

Sin embargo, la gestión de la información puede hacerse con distintos fines y de maneras diversas. Si ésta se lleva a cabo sin permitir la iniciativa de la sociedad y de sus grupos organizados (cuando éstos no se limitan a escuchar respuestas a cuestiones no formuladas y formulan preguntas propias), esto indica, en principio, que no existe una voluntad clara de que exista un debate real sobre el tema. Detrás de ello subyace una concepción un tanto reduccionista del saber o de la técnica, que no valora suficientemente las posibilidades de una ciudadanía formada y consciente para llevar a cabo aportaciones de toda índole que reviertan en beneficio del interés público, dejando en manos exclusivas de los técnicos la formulación de las bases sobre las que descansan decisiones, como la que nos ocupa, especialmente sensibles y de alcance para toda la sociedad. En efecto, la estrategia a seguir en materia de gestión de residuos es una decisión de enorme alcance político, económico y social, con trascendencia para la salud y la sostenibilidad ambiental, que determina también el futuro de las próximas generaciones, y que debe reconocer, en consecuencia, el protagonismo esencial de la sociedad civil organizada.

Más allá de estas concretas cuestiones, todos los datos apuntados, apuntan a que dicho debate social previo no ha sido suficientemente promovido por las administraciones responsables, al menos, en el sentido de favorecer una influencia real del público en lo que había de ser la decisión final, tal y como prevé, en relación con los dos procedimientos que concurren para la autorización de este proyecto, la Directiva 2003/35/CE en sus artículos 3 y 4.

No se ha emitido aún por parte de la autoridad nacional competente la debida medida de transposición, teniendo en cuenta que el plazo de transposición de esta Directiva ha finalizado el 25 de junio de 2005. Sin embargo, existen dos aspectos que no se pueden olvidar a la hora de abordar

la concreta eficacia jurídica de estas disposiciones. El primero hace referencia a que esta Directiva tiene su origen en el Convenio de Aarhus, ya ratificado, publicado en el BOE, y plenamente en vigor en el Estado español. De acuerdo con las normas de Derecho internacional y de Derecho constitucional (artículo 96 CE) sobre incorporación de los Tratados internacionales al ordenamiento jurídico interno, dicho Convenio de Aarhus es ya norma de Derecho interno y como tal debe ser aplicado y puede, en consecuencia, ser invocado ante los Tribunales. El segundo aspecto ya ha sido mencionado con anterioridad. Se trata del efecto directo de las Directivas comunitarias no transpuestas en plazo, cuando sus disposiciones contengan términos suficientemente precisos y oponibles frente al Estado (efecto directo vertical), noción plenamente consagrada por una sólida doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE/TJCE). Esta noción habilita a la ciudadanía a exigir en el presente asunto de las administraciones competentes, cuando menos, una mayor agilidad en la facilitación de información desde el primer momento (también información relativa al procedimiento que, como hemos visto, ha sido oscurecida por actuaciones erróneas de la propia administración), así como una mayor apertura a la toma en consideración de las objeciones y propuestas formuladas desde el inicio de este procedimiento por el público interesado. Existen, por ejemplo, varias propuestas, además de la aquí formalmente presentada, de que se elabore un estudio sobre posibilidades de prevención y minimización de residuos y sobre opciones de gestión separada de la materia orgánica, amén de innumerables quejas y planes locales alternativos que han sido desoídas y ni siquiera contestadas por los responsables, tanto del desarrollo del PIGRUG, como de la puesta en marcha del resto de los planes relacionados con las distintas mancomunidades.

La cuestión central estriba, en todo caso, en la consideración de las asociaciones y grupos de defensa del medio ambiente como verdaderos interlocutores de la administración pública a la hora de tomar decisiones de calado ambiental que, por su singular dimensión colectiva o pública, y por cuanto que pueden afectar también al derecho a la salud, preocupan especialmente a la población. El Convenio de Aarhus otorga a la sociedad civil un papel relevante en la configuración de una sociedad ambientalmente sostenible, en consonancia con el espíritu y los postulados ya proclamados en la Declaración de Río de Janeiro de 1992. Para hacer efectivo el concepto de “democracia ambiental”, es imprescindible que los poderes públicos cuenten con las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, a quienes el Convenio de Aarhus (artículo 2.5), e igualmente la Directiva 2003/35/CE (artículos 3 y 4) pretenden conferir un protagonismo destacado en los procedimientos decisorios ambientales, al considerarlas como “*público interesado*”. Así mismo, dentro del proceso que nos ocupan existe un sinnúmero de entidades sociales muy diferentes como grupos vecinales, plataformas médico-sanitarias, plataformas anti-incineración, ciudadanos y ciudadanas anónimas... lo cual enriquece el crisol social de fuerzas comprometidas en esta petición de debate y de peso dentro de las decisiones a tomar.

Actualmente nos hallamos aún a tiempo de que las organizaciones, que han concurrido a este procedimiento, puedan recibir de las autoridades responsables un trato que garantice su acceso a toda la información y su participación efectiva en el procedimiento, entendida ésta, como influencia real en la decisión final que se tome. Para ello, deberán las autoridades públicas competentes asegurar la toma en consideración de cuantas alegaciones, objeciones o alternativas al proyecto se propongan por parte de estas organizaciones, tanto más cuando aquí se presenta un documento planificador más completo que el realizado por la diputación y las mancomunidades, además de más ajustado a los principios legales y de sostenibilidad y más ambicioso en lo que respecta al tratamiento de residuos.

Debemos hacer referencia también a la existencia de un público que, perteneciendo al Estado francés, habita, sin embargo, una parte del territorio afectado por los planes previstos y sobre todo; la planta pensada para el Bajo Bidasoa, dada su proyección transfronteriza. En este sentido, existen colectivos de Hendaya e Iparralde que denuncian la inexistencia de cauces para hacer valer sus objeciones a los proyectos ante las autoridades competentes del Estado francés. Debemos recordar, en este sentido, las modificaciones que la Directiva 2003/35 realiza, a este respecto, en materia de evaluación de impacto ambiental, y que se contienen en el artículo 3.5) de la citada norma comunitaria. Esta disposición recoge una serie de modificaciones, en lo que se refiere a las relaciones entre los dos Estados (el Estado donde se pretende ubicar el proyecto, y el Estado afectado por el mismo), que deben posibilitar la participación efectiva del Estado afectado en el procedimiento. Pero nos interesa, sobre todo, destacar la necesidad, surgida de esta norma, de que se facilite también la participación efectiva del público del Estado afectado en el procedimiento. Así, el artículo 3.5) señala, en cuanto a este punto, lo siguiente:

Artículo 3.5). Modificación de la Directiva 85/337/CEE

(...)

5.) *El artículo 7 queda modificado de la manera siguiente:*

(...)

b) el apartado 5 se sustituye por el texto siguiente:

“5. Los Estados miembros interesados podrán determinar las modalidades de aplicación del presente artículo que deberán permitir que el público interesado del Estado miembro afectado pueda participar efectivamente en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 con respecto al proyecto.”.

Las modalidades que los Estados establezcan deberán, por tanto, permitir, en todo caso, la efectiva participación de ese público perteneciente al Estado afectado. Hemos de insistir en la invocabilidad directa de esta disposición, en cuanto a la posibilidad de participación efectiva, también de los ciudadanos y ciudadanas de Hendaya e Iparralde, para los que deberían postularse los mismos derechos y oportunidades de información e influencia real en la decisión final que los que han de reconocerse al resto de ciudadanas y ciudadanos del Estado en el que está proyectada la instalación.

2.2.2. Procesos de participación dentro del Plan Director de Residuos Urbanos de Gipuzkoa.

Una vez que han quedado apuntadas y analizadas las bases jurídicas desde las que se plantea la participación ciudadana indicaremos los cauces seguidos para garantizar la misma dentro del plan que aquí se desarrolla.

En primer lugar, el plan director ha contado, desde el principio, con un equipo pluridisciplinar integrado por profesionales independientes sin ninguna adscripción a interés político, económico o técnico alguno y con una vocacionalidad total, hasta el punto de que ninguno de los participantes, redactores, informantes, etc. ha cobrado suma alguna por cualquier tipo de trabajo.

Desde esta libertad inicial se ha estimado oportuno denunciar, no obstante, que los canales normales de propagación e información, nos han sido, en la mayoría de los casos, dificultados, cuando no amañados torticeramente con el ánimo de servir a aquellas instituciones que proyectaron en su momento una lluvia de cerca de 500 millones de las antiguas pesetas para repartir por diferentes medios de comunicación informando sobre las excelencias de los planes oficiales y, especialmente, del proceso de incineración para Gipuzkoa. Al no contar con ninguna subvención por parte de Diputación y Gobierno vasco, aunque se han pedido varias, la ausencia de fondos nos hace renunciar a los medios convencionales y apostar por los medios que mayor difusión puedan generar y que menor coste supongan.

Al respecto, como también se indicó, el presenta plan muestra una metodología clásica, con lo que la toma de la opinión pública o el debate social ha existido en tres momentos esenciales. En un momento previo e inicial para determinar las bases o modelo de planificación y ejecución, en un momento intermedio, una vez realizado un análisis previo o inicial y un diagnóstico que nos llevo a la formulación de objetivos y alternativas previas con el resultado del avance del presente plan. A través de ese avance se han abierto diferentes canales de participación social y, por último, con las recomendaciones, alegaciones, sugerencias, etc. Oportunas, una vez estudiadas, razonadas y convenientemente adaptadas, se ha dado lugar a la redacción del presente

documento que no pretende ser el final del proceso de planificación, sino que se vuelve a abrir un debate social en el que, además del modelo o planificación oficial (PIGRUG), existe otro modelo, de partida tan válido como el anterior y que podemos definir como alternativo (PDGRG).

Los cauces de participación social, una vez que se ha visto el proceso general, se han sujetado a una serie de herramientas teniendo en cuenta las severas limitaciones antes referidas y denunciadas. El fundamental ha sido que, al no poder proyectar nuestros conocimientos por los medios convencionales, han existido dos herramientas básicas de puesta en marcha de la información. Por una parte, se ha dado lugar a más de 250 charlas diferentes en más de 45 municipios distintos, asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, grupos ecologistas, sindicatos, partidos políticos, etc. Además de esta vía directa, se ha utilizado la segunda vía; la relacionada con las nuevas tecnologías. Para ello, Internet se ha mostrado como una vía muy válida y efectiva de recogida de información. Cada una de las plataformas creadas; Arnasa, Donosita Bizirik, Txingudi Bizirik, etc. Ha podido, en el mejor de los casos, confeccionar una página Web en la que se iban colgando los documentos y recogiendo las impresiones de la sociedad y, en el peor, se otorgaban direcciones concretas de algún miembro para que municipio a municipio la información pudiera llegar. Cabe destacar, en cualquiera de las dos vías, que el trabajo se ha basado en una red de voluntariado que ha alcanzado los esfuerzos y trabajo de más de 1.500 personas, lo cual dota de una credibilidad y un rigor participativo muy superior al conseguido por las diferentes mancomunidades o Diputación, con un poder adquisitivo y presupuestario muy superior y dependiente del erario público.

No obstante, estos no han sido los únicos foros de participación, información de nuestras ideas, iniciativas y trabajos planificadores. También se han tenido importantes reuniones con colectivos diversos; partidos políticos, sindicatos de clase, sindicatos agrarios, grupos o plataformas ecologistas, grupos culturales y sociales, etc. Junto a todos ellos, a su vez, se ha realizado una amplia labor en diversos foros de trabajo y carácter consultivo, entre los que destaca el C.A.M.A. (Consejo Asesor de Medio Ambiente) del ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. Por último, se ha dado lugar a una consulta permanente a diversos expertos cada uno especializado en una faceta concreta; minimización, sensibilización social, recogidas selectivas, compostaje, incineración, etc. De manera que, además de un aporte de información seria, les hacíamos llegar nuestros estudios más o menos definitivos para que otorgaran su opinión. De hecho, al final, el presente documento ha sido supervisado por una comisión de 4 expertos internacionales que, de una forma absolutamente independiente, han evaluado el mismo añadiendo una herramienta más para minimizar el posible grado de subjetivismo lo cual, como precisamos, dota a este trabajo de un mayor rigor y una más amplia credibilidad social.

Para terminar con este punto, nos gustaría volver a reiterar nuestra disposición a intervenir, abierta pero democráticamente, en un debate que todavía no ha sido convenientemente facilitado a la población para que sea ésta, a través de una información completa y rigurosa, la que tome las decisiones. Sólo desde este principio fundamental se evitará una desafección social, un proceso insostenible y una sensibilización muy superior y conveniente.