

***Notificación lexnet 11 enero 2015**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

En Valencia, a veintiuno de diciembre de dos mil quince.

VISTOS los presentes autos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs. D. MARIANO FERRANDO MARZAL, Presidente, D. CARLOS ALTARRIBA CANO, D^a DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ y D^a ESTRELLA BLANES RODRÍGUEZ, Magistrados, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA Nº: 1137

En el recurso contencioso-administrativo número 202/2013, deducido por FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DEL P.V., PLATAFORMA CIUTADANA NO A LA CONTAMINACIÓ, PLATAFORMA NO AL MACROABOCADOR DE LLANERA, ASOCIACIÓN DE AFECTADOS VERTEDERO LES CANYADES, CENTRE EXCURSIONISTE DE CASTELLÓ, ESQUERRA UNIDA DEL P.V., PSOE-PSPV y COALICIÓ COMPROMÍS frente al decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, de aprobación definitiva del plan integral de residuos de la Comunidad Valenciana —DOCV número 7054, de 26 de junio de 2013—.

Ha sido parte demandada la GENERALITAT VALENCIANA; siendo Magistrada Ponente D^a Desamparados Iruela Jiménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y seguidos los trámites legales, se emplazó a los demandantes para que formalizaran la demanda, lo que verificó mediante escrito solicitando se dictara sentencia que declarase la nulidad del decreto impugnado, con condena en costas a la parte demandada.

SEGUNDO.- La Generalitat Valenciana contestó a la demanda mediante escrito en el que solicitó se dictara sentencia que declarase la conformidad a derecho del decreto impugnado, con todos los pronunciamientos favorables a esa Administración.

TERCERO.- Por la Sala se acordó el recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose y practicándose las pruebas propuestas por las partes que fueron estimadas pertinentes. Finalizado el trámite conclusiones, se declaró el pleito concluso, quedando los autos pendientes de votación y fallo.

CUARTO.- Se señaló la deliberación, votación y fallo del asunto para el día veintiuno de abril de dos mil quince, teniendo lugar en esa fecha y en sesiones posteriores.

QUINTO.- En la tramitación del proceso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los actores deducen el presente recurso contencioso-administrativo, según ha sido expuesto, frente al decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, de aprobación definitiva del plan integral de residuos de la Comunidad Valenciana —DOCV número 7054, de 26 de junio de 2013—.

Basan los demandantes su pretensión de nulidad del decreto recurrido alegando que el plan integral de residuos de la Comunidad Valenciana (en adelante, PIRCV) que aprueba definitivamente:

1º.- no establece los criterios de ubicación de las instalaciones de valorización energética, tal como se dispone en la normativa aplicable.

2º.- inexistencia de presupuesto económico.

3º.- inexistencia de un esquema general de infraestructuras, obras e instalaciones que se prevé construir.

4º.- mantiene los sistemas de recogida de residuos sólidos urbanos del PIR 1997.

5º.- carece de estudio de paisaje.

6º.- no contiene como objetivo el aumento de las tasas de reciclaje del 50% para los residuos urbanos y del 70% para los residuos de construcción y demolición para el año 2020.

7º.- no se plantea como objetivo central la reducción del vertido de residuos biodegradables.

8º.- carece de un verdadero programa de prevención.

9º.- carece de datos actualizados.

10º.- ignora las determinaciones legales sobre el compost y su nueva definición dada por la Ley 22/2011.

11º.- se omite en la elaboración del PIRCV la preceptiva consulta a los Ayuntamientos.

12º.- el decreto 81/2013 crea un nuevo órgano administrativo, la Comisión Coordinadora de los Consorcios, al que dota de amplias competencias, que debería haberse creado por una norma con rango de ley.

13º.- ignora los objetivos del Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015.

14º.- no incluye una relación completa de lugares históricamente contaminados.

15º.- omite los efectos de las plantas de valorización energética sobre la situación futura de la atmósfera; y,

16º.- omite valorar su incidencia sobre la Red Natura 2000.

SEGUNDO.- Ha de comenzarse que sobre la adecuación a derecho del mencionado plan integral de residuos aprobado por decreto 81/2013, del Consell, se ha pronunciado ya esta Sala y Sección en la sentencia número 433/15, de 15 de mayo de 2015, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 203/2013, interpuesto por el Ayuntamiento de Cox frente al expresado decreto 81/2013, de manera que, si bien dicha sentencia no es firme por encontrarse recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, la Sala, en todas aquellas cuestiones planteadas en la presente litis que hayan sido ya resueltas en aquella otra sentencia, se va a remitir a lo que en la misma se fundamenta, en virtud de los principios de igualdad y seguridad jurídica, y en aras al principio de unidad de doctrina.

TERCERO.- Enlazando con lo anterior, cabe señalar que la primera cuestión formulada por los actores se planteó en similares términos en el aludido recurso contencioso-administrativo número 203/2013, siendo en este punto la fundamentación jurídica de la sentencia número 433/15 la siguiente:

[“...la administración municipal recurrente pone de manifiesto que el Plan no determine lugares de las unidades de tratamiento, ni tampoco explicita los criterios para su emplazamiento.

Ciertamente el Plan no persigue una determinación concreta de cada uno de los emplazamientos, lo que tampoco puede hacer porque se trata de un instrumento de dirección y coordinación, de todas las actuaciones que se realicen en la comunidad valenciana, en materia de gestión de residuos.

Ahora bien, aunque es evidente que, la localización concreta de una

unidad de tratamiento no es una función del Plan Integral que aquí se examina, porque será objeto de sus planes de desarrollo; si es necesariamente una determinación del plan, según dispone el Artº 25 de la Ley valenciana de residuos, que se expliciten de manera clara y terminante, "los criterios que han de considerarse para la localización de las infraestructuras de gestión de residuos".

Esto no es una exigencia más o menos razonable, sino una determinante imposición de la norma valenciana, que quiere que sea el Consell, órgano supremo de gobierno valenciano, el que determine, sino su localización si al menos, los criterios necesarios para el emplazamiento de las estructuras de tratamiento de basuras.

En relación con estos temas, la administración autonómica, nos pone de manifiesto que,

a).- Aunque el plan integral no concrete lugares, ni explicita criterios, si recoge la cartografía orientativa de los planes zonales que incorpora, donde se determinan zonas aptas para la implantación de vertederos.

b).- Que el PIR remite estas cuestiones a lo que se denomina Plan de Valorización Energética en el que, el número de plantas y su ubicación geográfica, serán formuladas por la Comisión de Coordinación de Consorcios.

Ninguno de los argumentos salva la alegación de ilegalidad, ya que como hemos dicho es la norma valenciana la que taxativamente determina que sea el Consell quien, por medio del Plan Integral, determine los "criterios para localizar las infraestructuras de gestión", lo que desde luego no se hace por medio de una cartografía orientativa, ya que esa cartografía no determina criterios, sino que impone zonas sin criterio determinante alguno.

Por otra parte, no quiere la norma valenciana, (Artº 25 de la Ley de residuos), que sea la Consellería, sino el Consell, como órgano supremo, el que determine esos criterios en el PIR. Esa determinación, es necesaria para dar seguridad jurídica y uniformidad a los criterios que determinan los emplazamientos, lo que dará más objetividad a las propuestas y formulaciones que, a tal efecto, puedan hacer la Comisión de Coordinación de Consorcios, que tienen un carácter zonal y donde no necesariamente están integrados todos los municipios.

Determinada la ilegalidad procede explicitar la extensión de la misma, concretando si esa ilegalidad se refiere a la totalidad del reglamento en su aspecto normativo o por el contrario, a alguno o algunos de sus preceptos, lo que nos obliga al examen de todos ellos.

Desde luego, ninguno de los preceptos del Capítulo 1º, deben ser anulados, ya que se refieren a las siguientes materias: objeto, (Artº 1); naturaleza, (Artº 2); efectos, (Artº 3); vigencia, (Artº 4) y ámbito material del Plan Integral de residuos, (Artº 5); principios básicos en materia de gestión, (Artº 6); delimitación del concepto de residuos, (Artº 8); cláusulas administrativas, (Artº 9); la recogida y almacenamiento como actividad de gestión, (Artº 10) y obligación de presentar memoria anual, (Artº 11). Ninguno de ellos tiene relación directa con la necesidad de establecer criterios para emplazar o situar las infraestructuras de gestión de residuos

El capítulo 2º, va referido a las disposiciones relativas a los residuos urbanos y es el más comprometido.

Aun así en este capítulo existen preceptos que nada tienen que ver con los criterios necesarios para el emplazamiento de las infraestructuras que se consideran, entre ellos, el 17 que se refiere a la revisión de la nomenclatura de planes zonales y áreas de gestión; el 16 que se refiere a la adscripción de municipios a otros planes zonales; el 18 que se refiere a la comisión de coordinación de consorcios; el 19 que se refiere al sistema impositivo.

Dentro de este capítulo existen preceptos que tampoco deben ser anulados porque además, la mayor parte de ellos contienen criterios suficientes para desarrollar el tema que plantea, así: el 20 referido a lo ecoparques y el 21, referido a los biorresiduos; en el primero se determinan una serie de criterios suficientes para aquel tipo de instalaciones y en cuanto a los biorresiduos, se remite a la estatal básica.

Ahora bien dentro de este capítulo 2º del plan, existe un precepto que, es el 17º, referido a las instalaciones de valorización de residuos urbanos, incluida la valorización energética, que en el sentido que apuntamos está muy comprometido

Lo primero que debemos hacer es determinar que comprende la valorización, para lo que tenemos que acudir al anexo II de la Directiva 2008/98/CE, en el que se define esta actividad y concretamente la valorización comprende:

R 1 Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía (se incluyen aquí las instalaciones de incineración)

R 2 Recuperación o regeneración de disolventes

R 3 Reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes (incluidos el compostaje y otros procesos de transformación biológica) (incluye la gasificación y la pirolisis)

R 4 Reciclado o recuperación de metales y de compuestos metálicos

R 5 Reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas (incluye las limpiezas del suelo y los materiales constructivos inorgánicos)

R 6 Regeneración de ácidos o de bases

R 7 Valorización de componentes utilizados para reducir la contaminación

R 8 Valorización de componentes procedentes de catalizadores

R 9 Regeneración u otro nuevo empleo de aceites

R 10 Tratamiento de los suelos que produzca un beneficio a la agricultura o una mejora ecológica de los mismos

R 11 Utilización de residuos obtenidos a partir de cualquiera de las operaciones numeradas de R 1 a R 10

R 12 Intercambio de residuos para someterlos a cualquiera de las operaciones enumeradas entre R 1 y R 11 (comprende desmontaje, la clasificación, la trituración, la compactación, la palatización, el secado, la fragmentación, el acondicionamiento, el reenvasado, la separación, la combinación o la mezcla, previas a cualquiera de las operaciones enumeradas)

R 13 Almacenamiento de residuos en espera de cualquiera de las operaciones numeradas de R 1 a R 12 (excluido el almacenamiento temporal, en espera de recogida, en el lugar donde se produjo el residuo) Almacenamiento temporal significa almacenamiento inicial

Para este conjunto de elementos que propiamente en el texto normativo que examinamos, por referencia a la directiva, denomina de valorización, comprende un conjunto de operaciones, de notable trascendencia e importancia medio-ambiental, alguna de ellas notablemente agresiva, como la incineración de residuos, para las cuales los criterios que señala el precepto son manifiestamente insuficientes, de manera que en función de lo dicho, se anula el último inciso, del párrafo 3º, del Artº 17, no por lo que dice sino por lo que le falta, ya que debe precisarse, como mucha más exactitud, cuales son las operaciones de valorización que se asumen por el Plan y cuales sean los criterios para su emplazamiento o localización.

El Capítulo 3º del PIR va destinado a los residuos industriales y nos parece que en relación a los mismos se establecen criterios para su gestión, explícitamente en el Artº 23. Lo mismo debemos decir del Capítulo 4º referido a los residuos específicos, (construcción, Vehículos, aceites y sanitarios), respecto de los cuales el Plan que examinamos se remite a sus normas sectoriales específicas”].

A tenor de la referida fundamentación jurídica, la sentencia número 433/15 declara nulo el último inciso del apartado 3 del art. 17 del PIRCV.

Cabe añadir, en lo relativo a la derivación que efectúa el art. 17.4 del PIRCV, en cuanto a los criterios de ubicación geográfica de las plantas de valorización energética, a un Plan de Valorización Energética para la Comunitat Valenciana, que partiendo de la premisa de que, según ha sido dicho, ha de ser el Consell, y no la conselleria competente en materia de residuos, el que ha de fijar los criterios que han de considerarse para la localización de infraestructuras de gestión de residuos —art. 25.h) de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana—, las propuestas y formulaciones que, a tal efecto, pueda hacer la Comisión de Coordinación de Consorcios, que tienen un carácter zonal y donde no necesariamente están integrados todos los municipios, habrán de ajustarse a los criterios fijados por el Consell, respetándolos; interpretado así el art. 17.4 del PIRCV, no contraviene el indicado art. 25.h) de la Ley 10/2000 ni el Anexo V.1.d) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

CUARTO.- Alegan los demandantes, en segundo lugar, que el PIRCV no contiene un estudio de viabilidad económica de las instalaciones que promueve, lo que supone una clara infracción de lo establecido en el art. 25.j) de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana.

También esta alegación ha sido resuelta por la repetida sentencia número 433/15 de esta Sala y Sección, cuya fundamentación jurídica aquí se da por reproducida:

[“En cuanto al tema de la ausencia de memoria económica, debemos hacer las siguientes precisiones:

a).- La administración municipal está reconociendo que existe un elemento económico, que simplemente se limita a decir que a resultas de este Plan, no se produce incremento de costes para la Generalitat.

Probablemente esto, en principio, sea muy poco, pero la verdad es que no existe prueba alguna que materialmente desvirtúe ese aserto de la memoria informativa.

b).- Por otra parte, no existe trasgresión alguna de la normativa referida a la elaboración de proyectos normativos, habiéndose cumplido con las prescripciones establecidas en la Ley 4/2004, de ordenación del territorio y protección del paisaje, en orden a la determinación de los elementos que integran los Planes de Acción Territorial.

c).- Además entre los documentos del Plan Integral de Residuos, que menciona el Artº 26 de la ley valenciana de residuos citada, no se habla necesariamente la existencia de una Memoria Económica,

d).- Por otra parte, ya hemos visto que por su naturaleza, el Plan afecta a toda la comunidad valenciana y persigue la racionalización en el tratamiento de las basuras y el establecimiento de unos mecanismos de coordinación entre las diversas administraciones públicas, con vocación de establecer pautas genéricas de gestión.

Evidentemente, no persigue la determinación de lugares concretos, con lo que sería difícil hacer una evaluación previa, la que tendrá lugar, según se expone en la Memoria Ambiental, en los planes de desarrollo, donde con mayor precisión podrá determinarse la viabilidad económica de cada una de las actuaciones”].

Ha de añadirse, para dar más concreta respuesta a la cuestión planteada por los actores, que es lógico que no se incluyan en el PIRCV los costes de ejecución de las instalaciones de valorización energética de residuos porque el número de instalaciones no se concreta en dicho plan integral de residuos; en cuanto a las instalaciones de residuos industriales, se trata de instalaciones de iniciativa privada —el art. 22 de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana, dispone que “De acuerdo con la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunitat Valenciana, la instalación, ampliación, modificación sustancial y traslado de las industrias o actividades productoras, así como gestoras de residuos, compete a la iniciativa privada, correspondiendo a la administración de la Generalitat, a través de la Conselleria con competencias en materia de medio ambiente, la autorización o registro, la vigilancia, el control y, en su caso, sanción de

dichas actividades. En consecuencia, el PIRCV no establece limitaciones a la iniciativa privada para la implantación de instalaciones para la correcta gestión de residuos industriales”—; en lo que se refiere a la recogida de residuos, es una competencia de las entidades locales, como señala el preámbulo de la mencionada Ley 10/2000 —“En el capítulo II del título I, dedicado a la organización y competencias de las administraciones públicas, se establece con carácter general la competencia de las entidades locales para la gestión de los residuos urbanos o municipales, siendo los municipios titulares del servicio público de recogida, transporte, valorización y eliminación de residuos urbanos”—, por lo que es obvio que su coste no puede ser contemplado en el PIRCV; por último, la memoria ambiental del PIRCV señala, en relación con la viabilidad económica de las actuaciones de eliminación de residuos mediante valorización energética, que deberá ser analizada con carácter previo a la elaboración del plan de valorización energética o, en su defecto, en el proyecto de ejecución.

QUINTO.- La tercera alegación de los recurrentes es la relativa a la inexistencia en el PIRCV de un esquema general de infraestructuras, obras e instalaciones que se prevé construir, siendo éste una exigencia legal contemplada en el art.25.g) de la precitada Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana. En particular, aducen aquéllos el espacio en blanco que existe en el PIRCV en torno a las instalaciones de incineración de la fracción rechazo.

El invocado precepto legal señala que el plan integral de residuos contendrá, entre otras determinaciones, la “justificación y definición del esquema general de las infraestructuras, obras e instalaciones que se prevean, de acuerdo con el principio de autosuficiencia en la gestión de los recursos generados en la Comunidad Valenciana”.

Dicha alegación no puede prosperar. El PIRCV, como se desprende de los diversos documentos del expediente, un esquema general de los residuos que son competencia del sector público, esquema que es básicamente el siguiente: separación en origen y recogida selectiva de determinadas fracciones; tratamiento en planta, para recuperación de materiales y compostaje de materia orgánica, como mínimo; valorización energética de los rechazos de tratamiento; y eliminación final de las fracciones no aprovechables en vertedero.

SEXTO.- Manifiestan los actores que el PIRCV mantiene los sistemas de recogida de residuos sólidos urbanos del PIR 1997, pero no se plantea la necesidad de implantar nuevos sistemas de recogida, recogiendo las previsiones del Plan Nacional de Residuos 2008-2015, ni establece porcentajes de recogida selectiva de materia orgánica, incumpliendo de esta forma el art. 28 de la Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE y el Anexo de la Ley 22/2011.

En relación con tal alegación, ha de subrayarse que el art. 10 del decreto 81/2013 establece que “De conformidad con la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre

de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas, ha de distinguirse claramente el almacenamiento inicial de los residuos a la espera de su recogida (efectuado por los productores de residuos), del almacenamiento inicial de los residuos en el ámbito de la definición de recogida, entendiéndose ésta como operación de gestión de residuos consistente en juntar residuos, incluida su clasificación y almacenamiento iniciales con el objeto de transportarlos posteriormente a una instalación de tratamiento de residuos.

En este sentido, se entenderá por centro de recogida y almacenamiento de residuos, como instalación de gestión, aquella donde se lleva a cabo el agrupamiento, almacenamiento y/o acondicionamiento de los residuos con la finalidad de actuar como centros de regulación de flujo de residuos para su transporte posterior a una instalación autorizada para la valorización o eliminación de éstos.

A este respecto, en el ámbito de la gestión, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, define la «recogida» como la operación consistente en el acopio de residuos, incluida la clasificación y almacenamiento iniciales para su transporte a una instalación de tratamiento”.

Por otra parte, el art. 18.3 de dicho decreto 81/2013 enumera, entre las funciones de la Comisión de Coordinación de Consorcios, “d) “Impulsar de manera decidida la recogida separada de residuos urbanos en todas las formas previstas en los planes zonales, apoyando a los ayuntamientos y demás entidades locales, con la doble finalidad de cumplir los objetivos de valorización y eliminación de los planes zonales, así como dar una adecuada respuesta a las demandas crecientes de los ciudadanos de la Comunitat Valenciana”.

A ello cabe añadir que el Anexo 1.1 del decreto contiene una ordenanza cuyo objeto es el establecimiento de las condiciones generales del uso de ecoparque”con la finalidad de conseguir su correcto funcionamiento como centro de recogida selectiva de residuos urbanos o municipales y asimilables destinado a la recepción y almacenamiento temporal de los mismos, para su posterior entrega a gestor autorizado para su aprovechamiento o eliminación...”.

La Generalitat Valenciana reconoce en su escrito de contestación a la demanda que el PIRCV mantiene los sistemas de recogida del PIR de 1997, mediante contenedores en la vía pública, proponiéndose conseguir antes de 2020 los objetivos que establecen la Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE y el Anexo de la Ley 22/2011. Ha de señalarse en este punto que el art. 22.1 de esa ley cuando prevé que “Con objeto de cumplir los objetivos de esta Ley y de avanzar hacia una sociedad del reciclado con

un alto nivel de eficiencia de los recursos, el Gobierno y las autoridades competentes deberán adoptar las medidas necesarias a través de los planes y programas de gestión de residuos para garantizar que se logran los siguientes objetivos y, en su caso, los que se establezcan: a) Antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso". La referida ley permite, por tanto, que tales medidas puedan ser adoptadas a través de programas de gestión de residuos.

SÉPTIMO.- No puede ser tampoco acogida la alegación de los actores relativa a que el PIRCV carece de estudio de paisaje. De conformidad con lo que establecía el art. 53 de la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje —actualmente derogada, pero aplicable, por razones temporales, al caso de autos— los estudios de paisaje constituían documentos que habían de incluirse en los planes de acción territorial integrados y no, por tanto, en los planes de acción territorial de carácter sectorial.

OCTAVO.- Manifiestan los recurrentes, de otro lado, que el PIRVC no contiene como objetivo el aumento de las tasas de reciclaje del 50% para los residuos urbanos y del 70% para los residuos de construcción y demolición para el año 2020. En este punto ha de reiterarse lo expuesto más arriba acerca de que el art. 22 de la Ley 22/2011 permite que las medidas necesarias para lograr que antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables alcance, en conjunto, como mínimo el 50% en peso, puedan ser adoptadas a través de programas de gestión de residuos.

NOVENO.- Sostienen los demandantes que el PIRCV no se plantea como objetivo central la reducción del vertido de residuos biodegradables, incumpliendo con ello el art. 28.5 de la Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE. Esta alegación decae a la vista de lo que se dispone en el art. 21 del decreto 81/2013, que al regular lo biorresiduos indica que "En consonancia con la jerarquía de residuos y con objeto de reducir la emisión de gases de efecto invernadero originados por la eliminación de residuos en vertederos, y conforme prevé el art. 24 de la Ley 22/2011, se deberá facilitar la recogida separada y el tratamiento adecuado de los biorresiduos, para producir compost seguro para el medio ambiente y otros materiales producidos a partir de los biorresiduos", y añade que "Los requisitos mínimos para la gestión de biorresiduos y los criterios de calidad para el compost y el digestato procedentes de biorresiduos se ajustarán a lo establecido al efecto por la normativa comunitaria y la normativa básica estatal que se dicte en la materia". Por tanto, como

manifiesta la Generalitat, a través de la previsión de la recogida separada y tratamiento de los biorresiduos, y asimismo mediante la remisión a lo establecido en la materia por la normativa comunitaria y la normativa básica estatal que se dicte en la materia, se plantea el PRIVC como objetivo la reducción del vertido de residuos biodegradables.

DÉCIMO.- No es cierto, en otro orden de cosas, que el PIRCV carezca de programa de prevención. En la memoria ambiental se señala que el PIRCV mantiene y amplía los objetivos establecidos en el PIR 1997, figurando entre ellos el fomento de la prevención y reducción de la generación de residuos y su nocividad para la salud de las personas y el medio ambiente.

En realidad, los actores no aducen que el PIRCV no incluya programa de prevención, sino que sostienen que éste es insuficiente; pero no concretan qué determinaciones del mismo adolecen de esa insuficiencia, o bien qué otras debió haber recogido el plan y no lo hizo, por lo que la alegación examinada no puede ser acogida.

UNDÉCIMO.- Alegan asimismo los recurrentes que los datos que maneja el PIRCV sobre generación de residuos en sus diferentes documentos no son datos actualizados, como así exige el art. 14.2 de la Ley 22/2011 —“Los planes autonómicos de gestión contendrán un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma...”—. Ahora bien, en este punto resulta razonable la explicación que ofrece la Generalitat Valenciana acerca de que los documentos del plan integral de residuos recogen y manejan los datos obrantes a la fecha de iniciación de dicho plan, cuya compleja tramitación hace que al tiempo de su aprobación no se encuentren actualizados. En cualquier caso, tal como admiten los demandantes, en la página web de la Conselleria competente en la materia se encuentran actualizados tales datos con referencia al año 2012, sin que aquéllos hayan justificado que la comparativa de los datos incluidos en los diferentes documentos del PIRCV y los aludidos datos actualizados ofrezca diferencias significativas, por todo lo cual la citada alegación de los recurrentes ha de ser desestimada.

DÉCIMOSEGUNDO.- En su alegación décima, argumentan los recurrentes que el PIRCV ignora las determinaciones legales sobre el compost y su nueva definición dada por la Ley 22/2011. En este sentido aducen los recurrentes que la memoria justificativa del plan denomina compost al material obtenido por tratamiento aerobio en la materia orgánica fermentable recogida mezclada con otros residuos (la bolsa y el contenedor gris). Añaden los actores que entre el listado de objetivos particulares del PIRCV para los residuos urbanos no figura la obtención de un compost de calidad.

Esa nueva definición de compost a que aluden los actores es la establecida en el art. 3 de la indicada Ley 22/2011, que reserva la denominación de compost únicamente para el material procedente de residuos biodegradables recogidos separadamente, no considerando ya compost el material orgánico obtenido de las plantas de tratamiento mecánico biológico de residuos mezclados, que se denominará material bioestabilizado.

Pues bien, la alegación de los recurrentes no puede prosperar, por cuanto, al margen del concepto de compost empleado por el PIRCV, lo relevante es que éste ha de respetar en lo relativo a la recogida de residuos para producir compost y a la calidad del mismo los requisitos previstos en la precitada Ley 22/2011, antes transcrito.

DECIMOTERCERO.- Alegan también los recurrentes que la Administración autonómica ha omitido en la elaboración del PIRCV la preceptiva consulta a los Ayuntamientos, como así viene exigido por el art. 14.2 de la Ley 22/2011.

Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que ese art. 14.2 invocado no establece la obligatoriedad en todo caso de que las Comunidades Autónomas elaboren los planes de autonómicos de gestión de residuos previa consulta a las entidades locales, sino que dispone que esa previa consulta se hará "en su caso". En segundo lugar, que la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana—, únicamente exige la solicitud por la Administración autonómica de informes a los Ayuntamientos incluidos en la zona para la elaboración de los planes zonales —art. 31.2—. Tampoco la Ley 4/2004, de Ordenación del territorio y Protección del Paisaje, contemplaba un trámite de informe o audiencia a los Ayuntamientos en la elaboración de los instrumentos de ordenación de carácter sectorial. En tercer lugar, se trata de una alegación de carácter formal que habría de ser invocada, en su caso, por los Ayuntamientos afectados, no pudiendo los recurrentes atribuirse competencias en defensa de intereses de los mismos, según en este sentido tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia. Y en cuarto lugar, en la tramitación el PIRCV se sometió a consulta, en su elaboración, a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, para la emisión de informe.

Por todo lo expuesto la alegación analizada ha de ser desestimada.

DECIMOCUARTO.- Alegan los actores que el decreto 81/2013 crea un nuevo órgano administrativo, la Comisión Coordinadora de los Consorcios, al que dota de amplias competencias, que debería haberse creado por una norma con rango de ley.

La mencionada Comisión Coordinadora de los Consorcios es un órgano consultivo en materia de residuos que crea el decreto 81/2011, cuyo art. 18.1 establece que "A fin de satisfacer el principio de responsabilidad compartida, se crea una Comisión de Coordinación de los Consorcios constituidos, que actuará como órgano consultivo de la Conselleria con competencias en materia de residuos de la Generalitat". Las funciones que ese decreto asigna a la Comisión Coordinadora de los Consorcios son las enumeradas en su art. 18.3.

Pues bien, la creación de ese órgano consultivo no exige, contrariamente a lo que sostienen los actores, que tenga lugar por norma con rango de ley. Aducen éstos, en apoyo de su alegación, el art. 11.2 de la Ley 30/1992. Pues bien, este precepto exige para la creación de cualquier órgano administrativo por una Administración Pública los siguientes requisitos: a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica; b) Delimitación de sus funciones y competencias; y c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento. No incluye entre dichos requisitos, por consiguiente, que sea una norma con rango de ley la que cree el órgano administrativo.

DECIMOQUINTO.- Aducen asimismo los recurrentes que el PIRCV ignora los objetivos del Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015, incumpliendo así lo regulado en el art. 14.1 de la Ley 81/2011. Más en concreto, indican los actores que el PIRCV no adopta los objetivos cuantitativos ni cualitativos establecidos en el Plan Nacional en cuanto a la prevención y en la generación de residuos, ni las previsiones acerca de la reducción de 4% de residuos de envases en 2012 y la disminución del 50% de las bolsas de plástico de un solo uso a partir de 2010. Añaden los demandantes que nada dice tampoco el PIRCV sobre la "Estrategia española de reducción de residuos biodegradables destinados a vertederos", y argumentan, además, que las determinaciones del PIRCV respecto a la gestión de neumáticos fuera de uso son contrarias a las determinaciones del Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015.

El art. 14.1 de la Ley 22/2011 invocado por los recurrentes dispone que "El Ministerio competente en materia de Medio Ambiente, previa consulta a las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales, a otros Ministerios afectados y cuando proceda en colaboración con otros Estados miembros, elaborará, de conformidad con esta Ley, el Plan estatal marco de gestión de residuos que contendrá la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos...". El preámbulo de dicha ley, por su parte, señala que "esta Ley desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómico y local: el Plan Nacional marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de gestión de residuos así como los objetivos mínimos, las Comunidades Autónomas elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos...".

Los actores no tienen en cuenta al formular su alegación que, como

pone de relieve la Generalitat, el Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015 fue aprobado por el Consejo de Ministros con anterioridad a la fecha de aprobación de la Ley 22/2011, por lo que es a las determinaciones de esta ley a las que ha de sujetarse el PIRCV. El art. 14.2 de la misma establece que "Las Comunidades Autónomas elaborarán los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las Entidades Locales, en su caso, de conformidad con esta Ley. Los planes autonómicos de gestión contendrán un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como una exposición de las medidas para facilitar la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos, estableciendo objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación y la estimación de su contribución a la consecución de los objetivos establecidos en esta Ley, en las demás normas en materia de residuos y en otras normas ambientales".

En cualquier caso, las específicas cuestiones que plantean los actores en la presente alegación exceden de lo que conforma la estrategia general de gestión de residuos y fijación de objetivos mínimos por el Plan Nacional Integrado de Residuos que deben sujetarse las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos.

DECIMOSEXTO.- Han de ser asimismo desestimadas las alegaciones formuladas por los actores acerca de que el PIRCV no incluye, de un lado, una relación completa de lugares históricamente contaminados, y omite, de otro, los efectos de las plantas de valorización energética sobre la situación futura de la atmósfera. La inclusión de la relación completa de lugares históricamente contaminados por eliminación de residuos y las medidas para su rehabilitación forma parte del contenido mínimo de los planes autonómicos de gestión de residuos según el Anexo V de la Ley 22/2011, pero los actores no han justificado la existencia en la Comunidad Valenciana de dichos lugares.

En cuanto a que el PIRCV omite los efectos de las plantas de valorización energética sobre la situación futura de la atmósfera, el informe de sostenibilidad ambiental elaborado por el Servicio de Ordenación sostenible del Medio, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, emitido junto con la versión preliminar del PIRCV, reseña que "la aplicación y el cumplimiento de modernas normas de emisión y el uso de avanzadas tecnologías de control de la contaminación, han reducido las emisiones al aire a niveles en los cuales los riesgos de contaminación por las incineradoras de residuos se consideran hoy en día muy bajos. El uso constante y efectivo de esas técnicas de control de emisiones al aire es una cuestión ambiental clave". Los actores aduce que el PIRCV no entra a evaluar la situación del ambiente atmosférico en la Comunidad Valenciana, así como la existencia de zonas de alto nivel de contaminación por encima de los límites legales; pero se trata de cuestiones que exceden lo que constituye el objeto de un plan integral de residuos, y que deberán ser incluidas en el plan de

valorización energética que redacte la Conselleria competente por razón de la materia.

DECIMOSÉPTIMO.- Por último, alegan los recurrentes que el PIRCV omite valorar su incidencia sobre la Red Natura 2000.

Esta cuestión alegada por aquéllos sí aparece recogida en el aludido informe de sostenibilidad ambiental elaborado por el Servicio de Ordenación sostenible del Medio, relativo a la afección a espacios naturales pertenecientes a la red natura 2000. Dicho informe distingue, en lo referente a la afección a posibles espacios naturales, 3 tipos de zonas: apta, apta orientativa y apta según estudio, ubicándose algunas en espacios pertenecientes a la red natura 2000. Considera ese Servicio de Ordenación sostenible del Medio que los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 deberían quedar libres de las diferentes modalidades de zonas aptas definidas en el documento o, en último término, establecerse en las directrices del PIRCV el carácter prioritario en cuanto a la elección de las zonas aptas ubicadas fuera del ámbito territorial de los espacios Red Natura 2000, en consonancia con lo dispuesto en el art. 45 de la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad. En este último sentido, indica el informe que el PIRCV debería recoger un punto que definiera los criterios de evaluación de las citadas zonas aptas que afectan al ámbito territorial de los espacios red Natura 2000, y que en caso de desarrollarse instalaciones de gestión de residuos mediante las acciones locales, habrán de ser consideradas durante el proceso de evaluación ambiental, máxime cuando las mismas no constituyen un proyecto o plan que tenga una relación directa con la gestión del lugar. A continuación el mencionado recoge los puntos más importantes de dicho proceso: análisis de afección específico sobre los hábitats de interés comunitario y/o especies prioritarias presentes en el lugar; si se concluye una afección negativa sobre los citados hábitats y/o especies, será necesario una justificación de ausencia de alternativas (entendiéndose como tales el resto de zonas aptas, en todas sus modalidades, fuera del ámbito territorial de los espacios red Natura 2000; si a pesar de las conclusiones negativas de la repercusión sobre el lugar, y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Esa concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse, continúa razonando el informe, en cada supuesto mediante una ley, o mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado o del órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Dicho acuerdo deberá ser motivado y público. La adopción de medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Tales medidas se aplicarán en la fase

de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental. Las medidas compensatorias serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, señalados como tales en los anexos I y II, únicamente se podrán alegar las consideraciones que indica el ISA, tales como las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública. Añade por último el informe que se considera adecuado que la memoria ambiental del PIRCV incluya un apartado exclusivo destinado a la afección territorial a los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000, incluyendo una evaluación de los objetivos del plan de acción territorial objeto de este informe con los objetivos de conservación de los LIC y las ZEPA. Dicho apartado incorporaría una relación de todos aquellos aspectos del PIRCV que pudieran afectar directa o indirectamente a los citados espacios naturales protegidos, estableciéndose las disposiciones a las que deban acogerse los distintos aspectos del PIRCV en relación con la afección a los hábitats de interés comunitario y/o especies prioritarias presentes en dichos lugares, en concordancia con el precitado art. 45 de la Ley 42/2007.

A su vez, la memoria ambiental se refiere al precitado Servicio de Ordenación sostenible del Medio, afirmando que recoge como uno de los puntos fuertes de sostenibilidad ambiental del PIRCV la numerosa información relativa a las afecciones ambientales existentes (biodiversidad, espacios naturales protegidos, red natura 2000...).

No es cierto, a tenor de lo expuesto, que el PIRCV omita valorar su incidencia sobre la Red Natura 2000. Por lo demás, serán los planes zonales de residuos que desarrollen el plan integral, o bien cualquier instalación concreta, los que necesitarán, como instrumento esencial, la evaluación ambiental estratégica, donde todas las circunstancias medio ambientales se harán patentes y se pondrán de manifiesto para garantizar una visión global e integrada de todas las facetas de la contaminación; más concretamente, la EAE, en lo relativo a la incidencia del PIRCV sobre la Red Natura 2000, habrá de regirse por la normativa contenida en el Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000.

Procede, a resultas de todo lo fundamentado, la estimación parcial del presente recurso contencioso-administrativo, declarando nulo de pleno derecho, a tenor del art. 62.2 de la Ley 30/1992, el último inciso del apartado 3 del art. 17 del PIRCV, y desestimando, en lo demás, el recurso de autos.

DÉCIMOCTAVO.- De conformidad con el art. 139.1 de la Ley 29/1998, no ha lugar a hacer expresa imposición de costas procesales.

Por cuanto antecede,

FALLAMOS

1.- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo número 202/2013, deducido por FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DEL P.V., PLATAFORMA CIUTADANA NO A LA CONTAMINACIÓ, PLATAFORMA NO AL MACROABOCADOR DE LLANERA, ASOCIACIÓN DE AFECTADOS VERTEDERO LES CANYADES, CENTRE EXCURSIONISTE DE CASTELLÓ, ESQUERRA UNIDA DEL P.V., PSOE-PSPV y COALICIÓ COMPROMÍS frente al decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell, de aprobación definitiva del plan integral de residuos de la Comunidad Valenciana —DOCV número 7054, de 26 de junio de 2013—.

2.- Declarar nulo el último inciso del apartado 3 del art. 17 del PIRCV, y desestimar, en lo demás, el recurso de autos.

3.- No hacer expresa imposición de costas procesales.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.-Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que ha sido para la resolución del presente rollo de apelación, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como Secretario de la misma, certifico.