



DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL BORRADOR DEL PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS DE ARAGÓN (GIRA) 2014-2019 Y SU INFORME DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2013, y conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, acordó emitir el siguiente

DICTAMEN

ANTECEDENTES

El Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), entidad de derecho público adscrita al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, remitió con fecha 23 de noviembre de 2012 a la Secretaría del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, la documentación relativa a la evaluación ambiental de la Revisión del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (GIRA) 2014-2019, dentro del trámite de consultas al que se refiere el artículo 15.3 de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, para su análisis y la remisión de las consideraciones que se estimen oportunas.

Con fecha 7 de mayo de 2013 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón el Anuncio de la Dirección General de Calidad Ambiental, por el que se dispone la apertura de un periodo de información y participación pública de la revisión del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (GIRA) 2014-2019 y de su Informe de Sostenibilidad Ambiental.

En el Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón celebrado con fecha 19 de junio de 2013 se acordó no emitir dictamen sobre el documento señalado considerando que el documento presentado no reunía las condiciones de madurez y consenso necesarias para su debate, cuestión que se trasladó a la Dirección General de Calidad Ambiental.

Por su parte esta Dirección General, valorando ésta y otras aportaciones de otros órganos consultivos, consideró pertinente elaborar un nuevo documento refundido sobre el GIRA que recogiese nuevas posturas y planteamientos.

Por este motivo en el Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón se acordó esperar al texto consolidado para emitir un nuevo informe. Con fecha 27 de noviembre de 2013 la Dirección General de Calidad Ambiental del Departamento de Agricultura, Ganadería y



Medio Ambiente ha remitido una nueva versión del Plan GIRA solicitando a este Consejo dictamen preceptivo, dentro del nuevo proceso de participación abierto.

I- INTRODUCCIÓN

El acuerdo de aprobación del Plan de Gestión Integral de los Residuos de Aragón (Plan GIRA) vigente actualmente, de fecha 14 de abril de 2009, incluía una cláusula de obligatoriedad de revisión del mismo una vez transpuesta la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre residuos, al ordenamiento jurídico español. La transposición de esta Directiva tuvo lugar mediante la aprobación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Se plantea por tanto, la necesidad de la revisión del GIRA para adaptarlo al nuevo régimen jurídico, y esta adaptación no puede limitarse a contenidos puramente normativos porque la Ley 22/2011 antes citada establece, además, una serie de objetivos de gestión con sus respectivas fechas límite para su consecución, algunos de los cuales resultan incompatibles con el plazo de vigencia establecido para el actual GIRA.

A todo ello se suma además la necesidad de adaptar el GIRA a la evolución de la actividad económica registrada desde 2009, que afecta de forma heterogénea al desarrollo de sus distintos programas. Tal es el caso de aquellos programas cuyo modelo de gestión se basa en la prestación de los servicios públicos declarados de titularidad autonómica por la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

Con base en lo expuesto, la Dirección General de Calidad Ambiental inició el procedimiento de revisión del Plan de Gestión Integral de los Residuos de Aragón (GIRA), con una propuesta de ampliación de su periodo de vigencia, una vez revisado, hasta el 31 de diciembre de 2019, plazo disponible para la adaptación de los modelos de gestión autonómicos a los objetivos más relevantes establecidos en la Ley 22/2011, sin perjuicio de su preceptiva adaptación a la planificación y desarrollos normativos nacionales que durante ese plazo serán aprobados por el Estado.

Esta revisión del Plan GIRA se encuentra sometida al procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas previsto en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón, siendo el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, el órgano ambiental competente para la resolución del citado procedimiento.



Como ya se ha indicado en este caso el nuevo texto refundido que se presenta es remitido a este Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón desde la Dirección General de Calidad Ambiental, antes de que ésta remita el nuevo GIRA al INAGA, ya con las aportaciones de éste y otros órganos consultivos, incluida la Comisión de Seguimiento del GIRA.

Tras el estudio y análisis del referido documento en la reunión de la Comisión de Protección del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio celebrada el día 11 de diciembre de 2013, y tras considerar que el Consejo debe informar sobre el mismo, se acuerda:

Emitir el siguiente Dictamen sobre la propuesta de Plan de Gestión Integral de los Residuos de Aragón (GIRA) 2014-2019 y su Informe de Sostenibilidad Ambiental.

II- CONSIDERACIONES GENERALES

- **Sobre los documentos facilitados al CPNA durante el proceso.**

El primer documento remitido fue el “Plan de gestión 2014-2019 Versión Preliminar”, que se utilizó para los trámites de información pública y de consultas. En el objeto y alcance del documento se comentaba (Pág. 7) que en el acuerdo de 6-11-2012 del Gobierno de Aragón se ordena el inicio del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas para la evaluación del plan GIRA, incluyendo la ampliación del periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019.

El Consejo entendió con esto que nos encontrábamos ante un documento de “revisión” del plan, no de un nuevo plan.

En el apartado 1.2 sobre la necesidad y justificación de la revisión del plan (que, por otro lado, ya estaba prevista en el propio GIRA para 2012), señala que:

“En lo que se refiere a los contenidos a actualizar, la presente versión preliminar incluye una revisión parcial o de mínimos, que se limita a aquellas cuestiones del Plan Integral de Gestión de los Residuos de Aragón cuya revisión se considera improrrogable. Consecuentemente, el presente documento preliminar relaciona y motiva el conjunto de medidas y actuaciones mediante las que concreta la revisión del GIRA 2009–2015 y se amplía su vigencia hasta 2019, o, en su caso, hasta que resulte procedente su adaptación al futuro Plan Nacional Marco, sin perjuicio de su incorporación a un texto único para su aprobación una vez finalizado el procedimiento de revisión”.



En esta línea, este Consejo entendió que se requería una nueva planificación para aquellos programas que se establecieron en el horizonte 2008-2009, debido a los cambios en la coyuntura socioeconómica.

Ante la disyuntiva de opinar sobre un documento de revisión de mínimos o bien sobre un nuevo plan 2014-2019 se decidió solicitar a la Dirección General hacerlo sobre éste último o “texto único”, que entendíamos sería un documento con un contenido más cercano al del título actual.

Con fecha 27 de noviembre de 2013 recibió este Consejo el documento denominado “Propuesta de Plan de gestión integral de residuos de Aragón 2014-2019”, documento sobre el que versa el presente dictamen.

Este Consejo entiende que es éste el nuevo borrador del Plan GIRA 2014-2019, elaborado a partir de la revisión del plan anterior GIRA 2009-2015, que incluye los contenidos completos del mismo y por lo tanto, entendemos que es este documento, y no el anterior, el que debe ser sometido a consultas e información pública del procedimiento de planes y programas señalado en el artículo 17 de la Ley de Protección Ambiental.

- **Sobre la comisión de seguimiento del plan GIRA.**

El capítulo 16 del plan GIRA 2008-2015 (plan GIRA actualmente en vigor), sobre seguimiento y control, señala en su punto 16.1 que la comisión del seguimiento del GIRA (que ya existía en el plan GIRA 2005-2008), tendrá un papel importante en la evaluación, actualización y reprogramación periódica del mismo. Así mismo en su apartado 16.3 indica que al final de cada año se preparará por los servicios técnicos de la Dirección General de Calidad Ambiental una breve memoria de las actuaciones durante ese año y se someterá a la consideración de la comisión de seguimiento del plan. Añade, además, que se realizarán programas anuales a la vista de los presupuestos definitivamente aprobados y el informe o propuestas de la comisión de seguimiento del GIRA.

Este Consejo, como órgano consultivo y de participación, valora muy positivamente que el Gobierno de Aragón ya en la aprobación del plan de residuos 2005-2008 se dotara para la evaluación periódica del Plan de un órgano como éste, que asegura la participación ciudadana, social y territorial, así como la coordinación con otras administraciones implicadas en la ejecución y desarrollo del plan, tal y como señala en el preámbulo del decreto mencionado.

Sin embargo, estos órganos, para realizar la labor para la que fueron concebidos, deben disponer de información actualizada y periódica, deben ser convocados y solicitada la elaboración de los informes a los que hace referencia tanto el propio plan como el decreto de



creación. Este Consejo entiende que no se ha cumplido con el contenido del Decreto, de modo que no constan los informes anuales que el propio GIRA describía para el seguimiento del plan.

Del mismo modo, en el apartado 1.7 del Plan Gira 2009-2015 se remite a una revisión sistemática en 2012, teniendo en cuenta el informe de la comisión, pero también del Observatorio de Medio Ambiente de Aragón, al que no consta en el expediente que se le haya solicitado específicamente informe, independientemente de que entidades integrantes del mismo hayan recibido el documento y alegado al mismo.

- **Con respecto al procedimiento establecido para la participación pública en el borrador del Plan.**

El proceso participativo planteado desde las direcciones generales de Calidad Ambiental y Participación Ciudadana, se ha centrado en un proceso con tres talleres: Materia orgánica residual (MOR), Residuos de construcción y demolición y Valorización energética de residuos no peligrosos, que no engloban la totalidad del contenido del Plan.

Si bien este proceso no es obligatorio, y ha sido un proceso complementario a la información pública publicada en el BOA, lo valoramos muy positivamente como refuerzo del periodo de consultas y de los documentos accesibles desde la web del Gobierno de Aragón. Sin embargo, al no ser de la totalidad del plan, ha contribuido a reforzar la percepción de que eran estos los programas que se revisaban y no la totalidad, con lo que ha generado cierta confusión en cuanto a si se revisaba parcialmente el plan vigente o se trataba de un nuevo plan completo.

- **Coordinación con el resto de administraciones.**

De igual manera, el Consejo quiere resaltar la importancia de la eficaz coordinación con el resto de administraciones con competencias en materia ambiental, tanto en el ámbito local, comarcal o nacional.

Por otro lado, entendemos que para conseguir un plan sostenible, el enfoque tiene que ser global, trabajando conjuntamente con el resto de planificaciones que tiene la comunidad autónoma no sólo en materia energética o de lucha contra el cambio climático, como muy razonablemente señala el texto, sino también con aquellas otras sobre desarrollo rural, agroganadero, industrial, turístico, planes de infraestructuras, protección de recursos naturales, etc.



- **Propuesta de normativas y anexo V.**

A lo largo del texto del documento podemos encontrar comentarios relativos a modificación de normativa, o nueva normativa, que quedan resumidos en el anexo V del plan. Estas propuestas van dirigidas a entidades de ámbito estatal, local y a la propia administración autonómica. Entendemos que cualquier plan debe adaptarse a la normativa existente. La inclusión de estos comentarios contribuye a crear confusión en el documento, inseguridad legal en las iniciativas planteadas, o que pudieran plantearse en el futuro desde entidades públicas o privadas, que parece que quedan condicionadas a un desarrollo legislativo futuro, reafirmando esta circunstancia la impresión que estamos trasmitiendo en este dictamen sobre la necesidad de realizar un nuevo plan..

En definitiva, y como conclusión a las consideraciones generales, este Consejo opina que el desarrollo del procedimiento administrativo y del proceso participativo que se ha seguido es claramente mejorable, por lo que se recomienda considerar la posibilidad de someterlo de nuevo al proceso de información y consulta.

III.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Sobre el contenido del documento Propuesta de Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2014-2019.

1. Respecto a la coordinación con otras planificaciones, competencias, y Administraciones Públicas afectadas.

Como ya se ha señalado antes, la revisión aquí planteada del Plan GIRA actual, responde a la necesidad de adaptarlo a la nueva Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, tal y como se recoge en el propio texto normativo.

Plan Nacional marco de gestión de residuos

En la citada Ley se establece como novedad que será la Administración Central la encargada de definir y aprobar el Plan Nacional marco de gestión de residuos, el cual deberá marcar la política en esta materia a seguir en todo el Estado y definir los objetivos mínimos a conseguir en los siguientes apartados:

- ↳ Reducción en la generación de residuos (prevención).
- ↳ Operaciones de preparación para la reutilización.



- ↳ Reciclado.
- ↳ Otras formas de valorización de determinados tipos de residuos.
- ↳ Eliminación.

A estos objetivos marcados, deberán ajustarse los planes autonómicos.

La novedad reside por tanto en que los planes autonómicos se subordinan a lo que establezca el Plan Nacional, mientras que antes, con la antigua ley 10/1998 de Residuos, el Plan Nacional era simplemente un compendio de los Planes Autonómicos. A primera vista, esto parece favorable de cara a conseguir una estrategia global en todo el territorio español y a que las Comunidades Autónomas no presenten desigualdades en la consecución de determinados objetivos de prevención, reutilización, reciclado, valorización.

Comisión de Coordinación

Otra de las novedades es la creación de la Comisión de Coordinación, a la que la nueva Ley encomienda la tarea de proponer contenidos y directrices, con carácter previo a la elaboración de los planes de gestión de residuos, incluidos en Plan Nacional Marco.

Otras obligaciones de la administración central

- ↳ Dar las orientaciones necesarias y fijar la estructura a la que deberán ajustarse los Planes Autonómicos de residuos.
- ↳ Dotar de medidas adecuadas para establecer una red integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de valorización de residuos domésticos mezclados.

Dado que por el momento la Administración Central no ha iniciado la redacción de Plan Marco, que existen objetivos a cumplir a corto y medio plazo que fija la Ley Básica 22/2011 de residuos y suelos contaminados, así como por la necesidad que existe en la propia Comunidad Autónoma de Aragón de adaptación del modelo de los servicios públicos, de planificar en materia de responsabilidad ampliada de los productores, de conseguir el cumplimiento del principio de autosuficiencia para todos los residuos, etc.; este Consejo entiende que si bien es necesaria una revisión del plan GIRA 2008-2015 tal y como se argumenta en ambos documentos presentados a este Consejo, podría ser interesante conocer primero qué está elaborando al respecto el MAGRAMA y el resto de CC.AA. antes de realizar un nuevo plan hasta 2019. Dar vía libre a determinadas actuaciones, que quizás en un futuro haya cambiar nuevamente de enfoque, puede conllevar gastos innecesarios.



Por ello, y atendiendo a la situación manifestada en el inicio del documento, se considera aconsejable ser prudentes en el desarrollo del plan a corto plazo, e invitamos a reflexionar sobre la conveniencia de concretar en estos momentos la revisión del plan vigente prevista para 2012 y posponer el desarrollo del nuevo plan hasta conocer el plan marco del ministerio y desplazar a ese momento el nuevo proceso de información pública mencionado en párrafos anteriores al documento que derive del mismo.

2.- Respecto al apartado 1.3 sobre el estado de ejecución del plan GIRA 2009-2015.

En el apartado 1.3 del documento, la Pág. 24, informa que los Servicios Públicos se dimensionaron con datos del año 2000 y que la evolución de la actividad económica desde 2008 hasta ahora ha cambiado, disminuyendo la demanda sustancialmente. Más adelante, en la Pág. 25, indica que el modelo de servicios públicos basados en contratos con concesionarias con la aportación de terrenos de titularidad privada, ha demostrado un alto riesgo para más de 50 instalaciones de distintos tipos.

En la Pág. 31 (apartado 1.7) se prevé una addenda al Plan GIRA 2008-2015 para los programas 7 y 6 con el número de instalaciones de tratamiento final de residuos domésticos y de Residuos de Construcción y Demolición (RCD), con la inclusión de las previsiones de inversión.

La Pág. 33 (pie de pág.) del documento señala que, además, la revisión del Plan no era una revisión completa del GIRA 2009-2015, sólo de algunos programas, cuya revisión se considera improrrogable, permaneciendo invariable los contenidos del resto del GIRA 2009-2015 que integran para el nuevo Plan con vigencia 2014-2019.

La información aportada en esta parte de la introducción ya señala y reafirma la trascendencia de la revisión del plan y la necesidad de plantear nuevos escenarios y modelos de gestión. Por lo tanto ampliar el plan actual, y mantener modelos que no responden a la situación actual, entendemos que tienen respuesta siempre que sea para revisar lo necesario actualmente para cumplimiento de objetivos urgentes, pero condiciona el replanteamiento de un nuevo plan que contemple estos nuevos modelos.

3. Respecto al Programa de Prevención.

Este Consejo quiere resaltar la importancia y necesidad de que el Plan presentado asuma como prioridad básica aplicar el “principio de prevención”. Este principio debe constituir una prioridad en los Planes de residuos ya que “el mejor residuo es el que no se produce” y en



consecuencia, deben incentivarse aquellas medidas que potencian al máximo la reducción en origen, tanto de la cantidad de residuos generados como de su peligrosidad, dirigiendo los esfuerzos a desarrollar políticas de prevención ya en la fase de diseño de los productos y posteriormente en la fase de producción, mediante la utilización de las últimas tecnologías limpias disponibles, de minimización de los materiales no reciclables a utilizar y de implicación de la sociedad en el consumo de productos que generen menos residuos, a través de la educación ambiental.

Los datos facilitados en el apartado 1.3.4.- fomento de la prevención, sólo se han basado en convocatorias de ayudas al respecto que ha realizado el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en el marco del GIRA vigente, lo que genera incertidumbre al pensar en las reducciones presupuestarias sufridas por la Dirección General de Calidad Ambiental de ese Departamento. Ya en el apartado 3, enumera las actuaciones relacionadas con la prevención de residuos realizadas hasta el momento, y facilita datos de reducción de generación de residuos que si bien pueden apoyarse en los resultados del programa, el propio documento ya señala la disminución de producción por la coyuntura económica actual.

En los objetivos nuevos, señala que se aplazan a conocer en detalle la formulación del plan nacional marco, con lo que no se dispone de presupuesto para el mismo ni de objetivos concretos, aunque sí de actuaciones que refuerzan las anteriores o son de nueva incorporación.

Este Consejo quiere resaltar que el cambio conceptual que plantea la UE en materia de generación y gestión de residuos necesita ir acompañada de una campaña de formación y educación ambiental en profundidad. Esta campaña, que se puede trabajar desde la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EAREA) y desde el AMAU (Aula de Medio Ambiente Urbano), entre otros, pero también en los ámbitos locales y productivos dónde se generan residuos, que son la mayoría de los ámbitos en nuestra sociedad.

Algunas de las novedades que incluye este programa, están orientadas a la identificación de residuos para mejorar la separación en origen, el impulso de la compra verde y la promoción del eco-diseño que mejorará el comportamiento medioambiental de los productos mediante el incremento de su vida útil. Así mismo, en este sentido, y tal y como se apunta para sólo algunas tipologías de residuos, se considera positiva la inclusión en los contratos de compra, de proyectos y de obras públicas requerimientos sobre el uso de material reciclado en general, que favorezca el uso de estos materiales y favorezca la prevención de su generación.



Con respecto a la redacción de las medidas expresadas en este programa, en muchas de ellas se utilizan expresiones como “se aconseja”, “se recomienda”, etc. Sin embargo, el Consejo entiende que debe existir una mayor concreción. Si bien se puede entender el interés por fomentar estas medidas máxime cuando la Ley básica de residuos hace un especial énfasis en este programa, quizás la redacción podría modificarse con el objetivo de proporcionarle a la redacción del plan expresiones con un mayor contenido planificador.

Con respecto a las actuaciones que se detallan en este programa y que se plantean con la colaboración del Observatorio de Medio Ambiente de Aragón (OMA), convendría concretar su labor y encuadre dentro de este Plan, tal y como estaba establecido en los planes anteriores.

Se comparte con el Departamento la importancia de fomentar la elaboración de planes de minimización de residuos (sin necesidad de que sea obligatoria para actividades que no entran en el ámbito obligatorio actual) y se sugiere desde este Consejo facilitar esta tarea con herramientas informáticas similares a las existentes para comunicar información de residuos al departamento, que puedan enlazarse con herramientas como las que cuenta el OMA en esta materia. Este Consejo entiende que esta iniciativa puede permitir obtener información práctica que pueda ser de ayuda a otras empresas, entidades y ciudadanos en general a la hora de planificar la gestión futura de los residuos que generen, mediante las MTD o buenas prácticas que han utilizado para conseguirlo otras empresas aragonesas (ejemplos: catálogos de buenas prácticas, aplicación sectorial de los BREF, etc.) y facilitar al propio Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente una base informativa importante sobre medidas efectivas de minimización.

En todo caso, este Consejo considera que este plan de prevención necesita un refuerzo importante presupuestario para poner en marcha las múltiples acciones señaladas, y deberá de adecuarse en breve al Plan Nacional. Esta consideración reafirma la solicitud realizada en este documento de aplazar la redacción definitiva del mismo.

4. Respecto al Programa Horizontal de Control.

Una de las novedades en este programa reside en que se señala la posibilidad de hacer uso de personal externo, de organismos de control autorizados o del colectivo de Agentes de Protección de la Naturaleza. A este respecto, conviene apuntar que el personal que pueda utilizar el Departamento para apoyo de su labor inspectora y de control, queda a criterio del propio Departamento. No obstante, sería deseable que acreditaran su capacitación habiendo sido previamente homologados y publicitada su capacitación para la acción inspectora. Son amplias las actividades generadoras de residuos, muy amplia la casuística y complejidad de



algunos procesos, por ello la formación y preparación en procesos y normativa ambiental debe estar especialmente dirigida a las materias objeto de inspección. Además, hay que tener en cuenta que especialmente en las pequeñas empresas, la persona encargada de las labores de inspección debe desempeñar con mucha frecuencia, una labor pedagógica con el empresario y los trabajadores, por lo que debe estar adecuadamente formado para ello.

5. Respeto al Programa Horizontal de Valorización.

La principal novedad que introduce este Programa es que incide en la valorización energética de los residuos domésticos. En el texto se aclara en este punto que, cualquier autorización para la valorización energética o de producción de combustibles derivados de los residuos domésticos, queda subordinada al previo alcance del objetivo legal de preparación para la reutilización o reciclado de un 50% de los mismos.

En esta materia, el Consejo cree que sería necesaria una mayor concreción, por las implicaciones que puede tener sobre la contaminación atmosférica y los residuos que pudiera generar. Así, resulta difícil para este Consejo manifestarse de forma unánime sobre la conveniencia o no de la valorización energética, considerando que el debate sobre este particular queda abierto en este Órgano y en la sociedad aragonesa en general.

Entrando en aspectos concretos, este Consejo valora muy positivamente la propuesta de puntos de recogida con dotaciones mínimas homogéneas (Pág. 85) para facilitar la recogida selectiva de residuos domésticos, y en la misma línea este Órgano propone extender también esta iniciativa a otras tipologías de residuos generados en pequeñas cantidades, no sólo del ámbito domiciliario, sino también a aquellos generados en el resto de actividades económicas.

Sobre el posible establecimiento de tasas o impuestos ambientales para penalizar la eliminación en Aragón, señalado en la pág. 87, indica el texto que quedará subordinado a lo que establezca el Plan Nacional Marco, con el fin de evitar alterar el libre mercado. Este Consejo considera que además se deberá velar por el fomento y mantenimiento de las actividades en nuestro territorio y favorecer la implantación de nuevas iniciativas.

6. Respeto al Programa de Residuos Domésticos y Comerciales.

Con relación a las nuevas iniciativas incluidas en este Programa, el Consejo es consciente de la complejidad de alcanzar los objetivos del 50% en peso de biorresiduos u otras fracciones reciclables de los residuos domésticos destinados a la preparación para la reutilización y reciclado. En este sentido se echa en falta información sobre cómo están solucionando otras



comunidades autónomas esta dificultad, y si el propio Ministerio es consciente de su complejidad y en qué medida está trabajando al respecto.

Por otro lado, se considera que podrían detallarse más en profundidad las líneas específicas relativas a residuos comerciales y concretamente al modelo de gestión que se menciona pero no se detalla.

Este programa recoge también la posibilidad de adscribir montes públicos con cultivos forestales o agrarios como enmiendas en suelos, a partir de los biorresiduos domésticos separados en las instalaciones de destino y bioestabilizados. En relación con esta medida, el Consejo opina que la utilización de este material como enmienda presupone que cumple al menos la característica de ser beneficioso para la agricultura o los suelos, cuestión que dependerá de la separación en origen y de la carga contaminante de dicho material bioestabilizado. En cualquier caso debería estudiarse previamente si la aplicación de dichos materiales puede afectar a las características físico-químicas del suelo o al hábitat sobre el que se pretende actuar.

7. Sobre el modelo de zonificación de infraestructuras.

En relación con la mención que realiza el documento en la Pág.113 sobre la propuesta de un modelo de gestión de residuos domésticos más centralizado con la recogida de residuos en una central o varias centrales de separación de residuos en destino, es preciso que se tengan en cuenta otros aspectos ambientales importantes:

- ↳ La estrategia de cambio climático y la consiguiente reducción de emisiones por transporte.
- ↳ La rentabilidad y sustentabilidad económica de plantas de separación en destino en las agrupaciones, por la cantidad, resultarían desmesurado el coste con el beneficio ambiental producido. (El propio documento habla de la imposibilidad de mantener instalaciones de servicio público de determinados residuos por su sobredimensión y la disminución de residuos).
- ↳ El posible riesgo de dejación de la segregación en origen, al tener conocimiento del tratamiento en destino de la fracción resto.

En la Pág. 123, en negrita se señala que se condicionan las medidas propuestas a que el CTRUZ consiga resultados que permitan la consecución de requisitos legales, y se revisaría este programa en ese caso. La redacción del párrafo genera cierta incertidumbre jurídica a las entidades que propongan infraestructuras y deja poco definida la modificación del apartado 6 del Plan.



En cualquier caso parece oportuno recomendar que se planteen diferentes escenarios económicos y poblacionales que permitan prever la evolución futura de los residuos domésticos y proponer una revisión periódica en función de los cambios.

8. Respecto al Programa de residuos de construcción y demolición.

En relación con este Programa, la Ley básica fija entre uno de sus objetivos, poder alcanzar el 70% de valorización de escombros. Para alcanzar esta cifra, el documento de revisión del GIRA plantea una serie de medidas que implican un cambio de mentalidad de todos los sectores implicados (promotores, proyectistas, constructoras y Administración). Entre las medidas propuestas se pretende que en los estudios de gestión de escombros se identifiquen las obras de destino de los materiales y de los residuos valorizados. En el caso en el que el promotor del proyecto no disponga de otras obras para valorizar estos residuos, se faculta a los ayuntamientos para disponer de una cartera de obras (como puede ser la reparación de los caminos municipales) a las que destinar estos residuos valorizados y, finalmente, en el caso de que ninguna de las opciones anteriores sea posible, se eliminen a través de una red mínima de instalaciones públicas. Se propone un Registro disponible por todos los actores intervinientes. Para ello se recomiendan un desarrollo normativo al efecto.

El desarrollo de este apartado del Plan quizás resulte excesivamente detallado. En todo caso, la estructura prevista puede generar problemas debido a la dificultad existente en prever el volumen de residuos a generar y cómo pueden cambiar las condiciones a la hora de su gestión, como nuevas obras de destino, por poner un ejemplo.

En relación con estas medidas, y en referencia la responsabilidad de los Ayuntamientos a en la gestión de los residuos de demolición y construcción domiciliaria por ser los encargados de otorgar las licencias de obras, hay que resaltar que el modelo de gestión que se está proponiendo en el plan es complejo y entendemos que no analiza detalladamente la viabilidad de la medida teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias y la falta de recursos técnicos, económicos y de personal de la mayoría de las entidades locales.

9. Respecto al Programa de Residuos no peligrosos.

En relación a este Programa y a las medidas e instrumentos económicos incluidos en el Plan, se recoge la posibilidad de establecer un canon o impuesto ambiental sobre operaciones de eliminación en vertedero, que se utilizaría para paliar los sobrecostes de las operaciones de tratamiento en las agrupaciones, el incremento de las tarifas aplicables a la gestión final o la ampliación de cuantías en las fianzas municipales.



Sin embargo, este Órgano considera que estas medidas, así como aquellas otras medidas e instrumentos económicos referidos en el capítulo 13 podrían reconsiderarse y estudiar desde otros aspectos. Por un lado, la delicada situación económica de ciudadanos y empresas actualmente, y por otro, la previsible disminución de la competitividad de las empresas aragonesas con respecto a sus competidoras en otras comunidades autónomas, y el riesgo de deslocalización o no implantación en el territorio que podrían conllevar estas medidas. En todo caso, habría que diferenciar entre los residuos que llegaran al vertedero teniendo otra posibilidad de gestión atendiendo a la jerarquía de residuos, y aquellos para los que la única opción posible de gestión es la eliminación en vertedero.

10. Respeto al Programa de materia orgánica residual (MOR).

Con respecto a este Programa, en el documento se pone de manifiesto la complejidad que existe con los residuos orgánicos de origen ganadero que puede considerarse fuera o dentro del ámbito de aplicación del Plan GIRA, aun siendo producido por una misma actividad, en función de los distintos supuestos contemplados en el artículo 2 de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados. El Consejo considera, por tanto, que convendría aclarar en la medida de lo posible esta circunstancia, máxime cuando dentro del mismo Departamento se incluyen los sectores de ganadería y medio ambiente y, en todo caso, se debería convocar al sector ganadero para que opine y participe en la definición del modelo a seguir.

11. Respeto al Programa de gestión de responsabilidad ampliada del productor.

La Ley 22/2011 de residuos y establece el marco legal básico y sistematizado en virtud del cual, y en aplicación del principio de “quien contamina paga”, los fabricantes de productos que con su uso se convierten en residuos quedan involucrados en la prevención y en la organización de la gestión de los mismos conforme al principio de jerarquía.

Los objetivos de recogida por materiales que establece la Ley 22/2011 (que no es por tipología de residuos) por un lado, y el funcionamiento paralelo de los sistemas de gestión por residuos por otro, unido todo ello a las características de nuestro territorio, confieren a este programa de una complejidad de por sí muy alta. Por ello, quizás sería oportuno que este programa se definiese más detalladamente cuando el Ministerio competente concrete las medidas destinadas al cumplimiento de los requisitos por separación de materiales frente al modelo actual en vigor.

12. Consideraciones finales.

Como recomendación final, este Consejo considera oportuno recordar que todavía es necesario incrementar los esfuerzos en relación a la adecuada gestión de residuos peligrosos, ya que no queda suficientemente detallada en el plan, por ejemplo los provenientes de domicilios particulares de medicamentos, de envases de productos fitosanitarios....Se recomienda proponer actuaciones de formación e información del consumidor de los mismos y estudiar la posibilidad del establecimiento de nuevas iniciativas como por ejemplo los sistemas de devolución y retorno. Finalmente, señalar la necesidad de que el plan cuente con una asignación presupuestaria que permita su viabilidad, máxime cuando el programa de prevención es uno de los más importantes en los que se apoyan los objetivos del plan.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 19 de diciembre de 2013, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO:

VºBº:

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Juan de la Riva Fernández

EL SECRETARIO DEL CONSEJO



Fdo.: Francho Beltrán Audera

Anexo. Voto particular emitido por el Sr. D. Santiago Pablo Munilla López en el plazo y forma correctas según queda regulado en el Capítulo III del Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón.