

IP 13/06

**Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba
el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales
de Castilla y León 2006-2010**

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 4 de julio de 2006



**Informe Previo 13/06
sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba
el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales
de Castilla y León 2006-2010**

Con fecha de 21 de junio de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de informe previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, por trámite urgente, conforme a lo establecido en el artículo 36 del Decreto 21/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

Dicha solicitud, realizada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, se acompaña del Proyecto de Decreto objeto de informe y de la documentación que ha servido para su realización.

La Comisión Permanente del CES en su reunión de 28 de junio de 2006 acordó que, con independencia de la utilización del trámite de urgencia, se convocaría a la Comisión de Trabajo que correspondiera para que debatiera en profundidad la norma que se informa, con carácter previo a la emisión de su informe.

Así, la Comisión de Inversiones e Infraestructuras se reunió el día 30 para elaborar el informe previo, que remitió a la Comisión Permanente, que lo aprobó en su reunión de 4 de julio, dando cuenta posteriormente al Pleno del CES.

I.- Antecedentes

Los ejes prioritarios de actuación en materia de residuos industriales en Europa quedaban claramente definidos en la Estrategia Comunitaria para la Gestión de Residuos, aprobada por la Comisión Europea por medio de la Resolución de 7 de mayo de 1990.



La Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio, modificada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo, conocida como Directiva Marco de Residuos, estableció prioridades en materia de gestión de residuos, en cuanto a la prevención de la generación de los mismos, el fomento de su reutilización, reciclado y otras formas de valorización.

Por medio de la Decisión 1600/2002/CE, de 22 de julio de 2002, se aprobó el VI Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente *“Medio Ambiente 2010: El futuro está en nuestras manos”*, en el que se estableció la necesidad de la integración plena de la política medioambiental en otras políticas sectoriales.

La Directiva Marco de Residuos fue adaptada al ámbito español por medio de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, en la que se otorga a las Administraciones Públicas Autonómicas las competencias en materia de autorización, vigilancia, inspección, y sanción de la producción y gestión de residuos, además de señalar la necesidad de elaborar planes autonómicos de gestión de residuos por parte de las Administraciones Públicas Autonómicas.

En base a todo ello, se elaboró en Castilla y León la Estrategia Regional de Residuos de Castilla y León 2001-2010, aprobada mediante Decreto 74/2002, de 30 de mayo. Esta Estrategia incluía entre sus medidas la de elaborar Planes Regionales que concreten las necesidades y desarrollo de actuaciones para aquellos tipos de residuos que, por sus circunstancias particulares, lo requieran.

El Plan de Residuos Industriales 2002-2010, aprobado por medio de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, con fecha de 7 de noviembre de 2002, fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en marzo de 2004, por falta de cumplimentación en su tramitación de una serie de requisitos para dar participación a ciudadanos y entidades interesadas.

La tramitación del nuevo Plan se ajusta a lo dispuesto en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, en la que, en su artículo 20, distingue los planes y proyectos regionales como los instrumentos de intervención



directa en la Ordenación del Territorio de la Comunidad, entre los que se encuentran los Planes regionales de ámbito sectorial que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad.

El Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León inició el procedimiento de elaboración por medio de la Orden MAM/74/2006, de 25 de enero, publicada en el BOCyL de día 2 de febrero de 2006, en la que se establecía un periodo de información pública y audiencia hasta el 17 de marzo de 2006.

En esa fase de información pública, la Consejería de Medio Ambiente remitió al CES, con fecha 26 de enero de 2006, el Borrador de Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2005-2010, que fue remitido por este Consejo a todas las Organizaciones que componen el mismo, para que aportaran las alegaciones oportunas.

Finalizado el período de información pública, el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León fue informado favorablemente por el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, en su reunión de 17 de mayo de 2006, y por la Federación Regional de Municipios de Castilla y León con fecha 8 de junio de 2006.

El Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, establece en su articulado que la Junta de Castilla y León efectuará una evaluación estratégica previa de las repercusiones ambientales de los planes y programas de desarrollo regional, antes de su aprobación y específicamente de aquellos con contenido plurisectorial aplicados a determinadas zonas geográficas, con el fin de prevenir los potenciales efectos ambientales transectoriales y de estudiar las alternativas pertinentes.

Así, mediante Resolución de 8 de junio de 2006, la Consejería de Medio Ambiente hizo público el Dictamen Medioambiental de la Evaluación Estratégica Previa sobre el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Castilla y León, en el que se



informa favorablemente y se efectúan una serie de consideraciones que han sido añadidas al mismo.

Con fecha 20 de junio de 2006 el Consejo Asesor de Medio Ambiente informó favorablemente el Plan Regional de Ámbito Sectorial que aprueba el Proyecto de Decreto que se informa.

II.- Observaciones Generales

Primera.- El Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales se concibe como un instrumento que tiene por objeto establecer una herramienta eficaz para la prevención y la correcta gestión de los residuos industriales, que garantice la protección de la salud y la conservación del medio ambiente en el ámbito regional, y que sea compatible con el crecimiento económico.

Segunda.- Este Plan abarca los residuos industriales, tanto los peligrosos como los no peligrosos, en concreto específicamente los policlorobifenilos y policloroterfenilos (PCB) que cuentan con normativa propia que regula su gestión y establece plazos para su destrucción.

Por el contrario en el Plan se excluyen los subproductos cárnicos, regulados por el Reglamento CE 1774/2002, de 3 de octubre, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano; los residuos sanitarios del grupo III, regulados por el Decreto 204/1994 de Castilla y León de 15 de septiembre, de Ordenación de la Gestión de los residuos sanitarios; los residuos mineros, sometidos a la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas; y otros flujos específicos de residuos para los que se desarrollan planes propios, de acuerdo con la Estrategia Regional de Residuos.

Tercera.- El Proyecto de Decreto que se informa consta de un Artículo Único, en el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, contenido en el Anexo del Decreto.



Además tiene dos Disposiciones Finales, en las que se autoriza al titular de la Consejería de Medio Ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto, y se fija su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Cuarta.- El nuevo Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León se estructura en doce Capítulos.

Los cuatro primeros Capítulos, del primero al cuarto, son de carácter general. En ellos se hace una breve introducción, se expone su estructura, su carácter y ámbito de aplicación y se especifica que agentes que estarán implicados en el desarrollo del mismo.

En los tres Capítulos siguientes, del quinto al séptimo, se hace un análisis de la situación actual en la generación y gestión de residuos industriales y se efectúan una previsiones de evolución de flujos de los mismos para el periodo de aplicación del Plan.

En el Capítulo octavo se abordan los principios rectores y los objetivos del citado Plan. Basados en los principios rectores del Plan se establecen una serie de objetivos generales y en el marco de estos se establecen los objetivos específicos, cuantificados para cada tipo de residuos de los contemplados en este Plan, es decir, para los residuos peligrosos y para los residuos no peligrosos.

En el Capítulo noveno se abordan las actuaciones que, englobadas en una serie de programas, se deberán llevar a cabo para la consecución de los objetivos, tanto generales como específicos.

En los dos Capítulos siguientes, décimo y undécimo, se establece el marco financiero y los costes económicos derivados de la puesta en marcha del Plan, además de los mecanismos de seguimiento y revisión del mismo.



El último Capítulo aborda el carácter orientativo, de aplicación básica o de aplicación plena de los principios, objetivos y programas de actuación recogidos en el propio Plan.

Quinta.- El Plan termina con cinco Anejos. En el Anejo I se expone un glosario de los principales términos empleados a lo largo del Plan.

En el Anejo II se enumera la normativa aplicable que ha servido de referencia como marco legal.

En el Anejo III se incluye el Inventario de residuos peligrosos de Castilla y León correspondiente al año 2003.

En el Anejo IV se recogen los tratamientos recomendables o alternativos para cada tipo de residuo en el periodo de vigencia del Plan.

En el Anejo V se establece la distribución de las áreas de gestión en función de la definición de las instalaciones existentes, las zonas de especial protección para la ubicación de infraestructuras de gestión y las necesidades de infraestructuras.

Sexta.- El presupuesto destinado para cumplir con el contenido de los programas del Plan asciende a 146,85 millones de euros, de los que el 70,1% se destinarán a residuos no peligrosos, 11,8% a residuos peligrosos y 18,1% a acciones de carácter general.

Para poner en funcionamiento el Plan es necesario un modelo de cofinanciación. Según el propio Plan, esta financiación será de carácter privado en un 85,5% y de carácter público en un 14,5%. Las inversiones privadas podrán ser subvencionadas, en las condiciones que se establezca, además de contar con la existencia de líneas de crédito blandas para acciones medioambientales y acciones de desarrollo social que tiene las entidades de crédito y financiadas con fondos estatales. La financiación pública se establecerá a través de los presupuestos de la Junta de Castilla y León y de



la cofinanciación, en algunas acciones, con el Ministerio de Medio Ambiente y los Fondos de la Unión Europea.

Del presupuesto global se estima que se invierta el 60% en los tres primeros años de vigencia del Plan y el 40% en los dos años siguientes, ya que en los primeros años es necesario realizar mayores inversiones en estudios y en infraestructuras.

Séptima.- El seguimiento del Plan se realizará en tres momentos distintos a lo largo de su vigencia. Se realizarán reuniones informativas anuales de manera que se puedan llevar a cabo pequeños ajustes, se hará una revisión exhaustiva a la mitad de la vigencia del mismo y se hará una evaluación al final de su periodo de vigencia.

A tal efecto se creará una Comisión específica de Seguimiento, designada por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, que en su ausencia será el que realice el seguimiento.

III.- Observaciones Particulares

Primera.- El ámbito temporal de aplicación del Plan, que es hasta 2010, puede prorrogarse indefinidamente, lo que el CES considera que es excesivo.

Segunda.- El Consejo hace una serie de observaciones a los objetivos enmarcados dentro de los principios rectores del Plan que este Proyecto de Decreto aprueba:

a) Prevención de la producción de residuos industriales

Se entiende por prevención la disminución de la producción de residuos industriales mediante medidas destinadas prioritariamente a evitar su generación o al menos, la cantidad de generada.

El principio de prevención debe ser uno de los principios prioritario en las políticas de residuos, y en consecuencia, desde las administraciones públicas deberían incentivarse medidas que potencien al máximo la reducción en origen tanto de la peligrosidad como de la cantidad de contaminación que genera un proceso industrial.



Se considera necesario fomentar la minimización, aplicando en el sector industrial, – ya sea con carácter obligatorio derivado de la Ley 16/2002 IPPC o en base a Acuerdos Voluntarios de las empresas – aquellas medidas (Buenas Prácticas Ambientales, Mejores Técnicas Disponibles, etc.) que permitan disminuir la producción y peligrosidad de residuos en origen.

b) Fomento de la valorización de los residuos industriales

La gestión de los residuos debe ir encaminada al aprovechamiento de los recursos contenidos en los mismos, sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos perjudiciales para el medio ambiente, fomentando la reutilización, el reciclado y otras formas de aprovechamiento.

La utilización del término valorización en el Plan hace referencia a los tratamientos de reciclado, reutilización y valorización. Es necesario tener en cuenta que la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, establece una jerarquía de tratamientos, debiéndose dar mayor protagonismo a la reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización, por este orden, siempre que se demuestre que los residuos no hayan podido valorizarse materialmente y solamente cuando el balance total del ciclo de vida del residuo sea positivo.

La valorización de los residuos utilizados debería suponer una clara disminución del uso de combustibles más contaminantes y una ganancia energética y, por supuesto, cumpliendo en todos sus términos los requisitos medioambientales establecidos en la normativa vigente.

c) Autosuficiencia y proximidad

Este principio rector supone que la Comunidad Autónoma debe disponer de instalaciones de gestión adecuadas y suficientes para dar respuesta a los residuos producidos en Castilla y León.

En una Comunidad Autónoma como Castilla y León, caracterizada por tener una gran número de pequeñas empresas dispersas por el extenso territorio, el CES



considera de gran importancia la ubicación oportuna de los centros de transferencia, que puedan recibir los residuos de pequeños productores, siempre cumpliendo el requisito de proximidad y evitando incrementos de costes innecesarios en la gestión de residuos.

d) Internalización de costes en la gestión de los residuos industriales: principios de “quien contamina paga” y “paga según tiras”

Corresponde a los productores y poseedores de los residuos asumir los costes de su gestión de los mismo, que podrán elegir un sistema de gestión concreto, conforme a los principios del Plan y a la normativa aplicable.

e) Responsabilidad en la gestión de los residuos

La administración pública autonómica, las entidades locales, las empresas y el resto de agentes implicados deben trabajar, colaborando entre todos, para poder hacer frente a los problemas planteados por la generación y gestión de los residuos industriales.

El CES considera que entre la responsabilidad de la administración pública, y por lo tanto dentro de este principio, se encuentra la subsidiariedad, que aparece como un principio distinto en el enunciado de los principios rectores del propio Plan.

f) Subsidiariedad

La Administración Regional podrá intervenir, por los procedimientos que en cada caso considere más eficaces, cuando se prevea que los objetivos de gestión general no puedan ser alcanzados por los agentes involucrados.

El CES considera de gran importancia la participación subsidiaria de la Administración Pública en aquellos casos en los que los objetivos pretendidos de gestión de residuos no puedan ser alcanzados por los agentes involucrados, garantizándose así la puesta en funcionamiento de las actuaciones contenidas en el propio Plan.



g) Garantía de protección del medio ambiente en la gestión de los residuos industriales

Este principio supone la necesidad de establecer pautas que integren los ciclos de producción y la gestión de los residuos industriales en la progresiva exigencia de protección del medio ambiente y hacia un equilibrio sostenible entre el desarrollo socioeconómico y la salvaguardia del medio ambiente.

Dentro de este principio se prevé que la producción y gestión de los citados residuos estarán sometidos a intervención administrativa, a través de la autorización ambiental. El CES considera que debería hacerse mención de que dicha intervención se debería realizar a través de los correspondientes sistemas de intervención administrativa contemplados en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental.

h) Colaboración ciudadana y acceso a la información

Con este principio se destaca la importancia de la participación activa de la sociedad en la prevención y resolución de los problemas ambientales que puedan surgir.

El CES, en diversas ocasiones ha considerado necesario poner especial énfasis en la educación ambiental, por la importancia que tiene hoy en día, en cuanto a la función de información y sensibilización que supone para toda la población.

Tercera.- El Consejo desea hacer una serie de observaciones a los Programas que se desarrollan en el propio Plan que este Proyecto de Decreto aprueba:

a) Programa de prevención

Lo que se pretende con este Programa es desacoplar la generación de residuos del desarrollo económico, de forma que, el aumento en la actividad productiva no suponga un aumento lineal en la generación de residuos.

Para ello se plantean una serie de actuaciones, unas de carácter general y otras de carácter específico dirigidas, por una parte a los residuos peligrosos, y por otra parte a los residuos no peligrosos.



El CES propone el desarrollo de programas de prevención de generación de residuos para flujos específicos, priorizando aquellos que tengan mayor carga tóxica.

Entre las actuaciones enmarcadas en este Programa se encuentra la de realizar un inventario de residuos no peligrosos de origen industrial en Castilla y León.

El CES considera que se debería realizar este inventario a la mayor brevedad posible, que refleje la realidad de la generación y gestión de los residuos de origen industrial en Castilla y León, que esté permanentemente actualizado y que permitiera poder dimensionar las instalaciones de tratamientos y fijar objetivos de reducción que sean medibles y comparables.

b) Programa de gestión

Lo que se persigue con este programa es conseguir regularizar la gestión de los residuos industriales de aquellos sectores que todavía no lo realizan, principalmente los pequeños productores de residuos peligrosos y los productores de residuos no peligrosos.

En el marco de este programa se establecen actuaciones relativas a las instalaciones mínimas contempladas en el Plan, de fomento de la gestión, así como actuaciones específicas para residuos peligrosos y no peligrosos.

El Plan propone la creación de nuevas instalaciones de compostaje. El CES considera que, para la puesta en funcionamiento de las mismas, el propio Plan debe hacer referencia a la necesidad de disponer de programas de actuación adecuados que garanticen que el compost generado en estas instalaciones tenga una salida adecuada, para que las instalaciones de compostaje tengan viabilidad.

La actuación, dentro de este Programa, de crear el registro de productores y gestores de residuos peligrosos de Castilla y León, el CES la valora positivamente y considera que, dada la importancia de este registro, debería crearse a la mayor brevedad posible.



c) Programa de elaboración de normativa

Con este programa se pretende dar soporte legal a las acciones propuestas en los distintos Programas del presente Plan.

d) Programa de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I)

Las actuaciones enmarcadas en este programa pretenden involucrar a los Centros Tecnológicos y Universidades de Castilla y León en la búsqueda de soluciones para disminuir la generación de residuos industriales y mejorar su gestión de acuerdo con el principio de jerarquía de gestión de residuos.

La participación de los Centros Tecnológicos y Universidades de la Comunidad Autónoma debería suponer su implicación en la consecución de avances en la prevención y en los procesos de valorización o reutilización de residuos industriales.

e) Programa de formación y comunicación

El programa tiene dos objetivos, uno más general, que es el propiciar un cambio sustancial en las tecnologías de la producción y en los hábitos de gestión de residuos de las empresas, mediante la difusión de información y la formación de los agentes implicados, y el otro objetivo, que supone la sensibilización, implicación y participación de los distintos estamentos sociales de Castilla y León en los aspectos relativos a la gestión de los residuos industriales.

El CES considera importante el diseño y la implementación de campañas informativas dirigidas a los colectivos directamente implicados en el Plan, de modo que se actúe en situaciones que se puedan producir y transmitiendo la necesidad de dotar a la Comunidad Autónoma de sistemas adecuados de gestión de residuos para la efectiva protección del medio ambiente.

Además, es necesario seguir desarrollando actuaciones de sensibilización ciudadana para evitar el rechazo social que supone la implantación de instalaciones de gestión de residuos industriales.



IV.- Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El Consejo Económico y Social recomendó, en su Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2004, la elaboración en breve plazo, del nuevo Plan Regional de Residuos Industriales que permitiera concretar y desarrollar las actuaciones para los diferentes clases de residuos de este tipo, enmarcadas dentro de la Estrategia Regional de Residuos, ante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que anulaba el Plan anterior, por lo que se valora positivamente la elaboración del nuevo Plan.

Sin embargo, es preciso destacar el retraso en la aprobación del mismo si tenemos en cuenta que la anulación del anterior Plan, al que sustituye el que aprueba el Proyecto de Decreto que aquí se informa, tuvo lugar en marzo de 2004.

Segunda.- El CES considera necesaria la revisión y elaboración de un nuevo plan en 2010, con un inventario de residuos actualizado que refleje la realidad, analizando la evolución del tejido industrial de Castilla y León, con los datos de los planes de minimización de 2009 y con una revisión de los avances en I+D y del centro de producción limpia.

Tercera.- El CES entiende que es necesario que este Plan permita gestionar los residuos industriales de nuestra comunidad autónoma ya que el mantenimiento y desarrollo industrial castellano y leonés, entre otras cosas, pasa por la creación de instalaciones de gestión de residuos que permitan ahorrar recursos y evitar riesgo de accidentes, siempre bajo el cumplimiento de los principios de proximidad y autosuficiencia que rige la normativa en materia de residuos. Y especialmente bajo el principio de Prevención, este Plan debería ser un paso importante en el logro de un desarrollo económico en Castilla y León sin que ello suponga mayor generación de residuos.

Cuarta.- El desarrollo de las actuaciones enmarcadas en cada uno de los programas es meramente descriptivo. El CES considera deberían contener además, conceptos



como, la planificación temporal de las acciones, el tiempo para su desarrollo, los recursos que se destinarán a cada acción, etc.

Quinta.- La Comisión específica de Seguimiento del Plan debería constituirse a la mayor brevedad posible y en ella debería considerarse la participación de los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al menos los que ya lo están en el Consejo Asesor de Medio Ambiente, por la trascendencia y naturaleza social de sus actuaciones y fines y que se reúna, al menos temporalmente, igual que el Consejo Asesor.

Asimismo, el CES estima necesario que se cree a la mayor brevedad posible el Centro de Producción Limpia, como cauce de participación y comunicación entre la Administración y los agentes implicados en la gestión de residuos.

Sexta.- Las políticas en materia de residuos deberían estar coordinadas con el resto de políticas autonómicas y municipales, no sólo por coherencia y eficacia, sino para garantizar la seguridad en todos los niveles de esta política.

Séptima.- Las actuaciones de las empresas encaminadas a la protección medioambiental que es un factor de competitividad y desarrollo sostenible, lo que significa un desarrollo económico modulado con valores sociales, éticos y medioambientales.

La Pymes, empresas mayoritarias en Castilla y León, pueden tener mayor dificultad para incorporar los requisitos medioambientales. En este sentido el CES propone el Centro de Producción Limpia, que contempla el Plan, como una vía para canalizar el apoyo técnico y económico necesario para el desarrollo de actuaciones encaminadas a reducir el volumen y la peligrosidad de los residuos.

Octava.- Es importante la participación, colaboración, coordinación, etc. de todos los destinatarios del Plan, constituyéndose el medio ambiente como elemento de cohesión social.



Novena.- El CES comparte el criterio de la prevención y reducción en origen como el más efectivo de los métodos para disminuir la generación de residuos, ya que produce un efecto positivo en el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, así como en los costes de gestión, permitiendo ahorro en la recogida, transporte y eliminación de residuos.

Décima.- El Plan deja abierta la ubicación de las instalaciones de gestión, lo que podría dificultar la evaluación de la incidencia económica, ambiental, y social del entorno afectado, y las posibilidades y medios de corrección de los efectos negativos predecibles, tal y como está establecido en la normativa vigente.

Considerando que la ubicación final de las infraestructuras no es factible que se refleje en el Plan, el CES recomienda incluir unos criterios mínimos que deberán cumplir aquellos lugares donde se ubiquen las mismas, con el objetivo de minimizar los posibles impactos.

Valladolid, 4 de julio de 2006

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández