

IP 1/05

Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010

*Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 13 de enero de 2005*



Informe Previo

sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León (2004-2010)

El Proyecto de Decreto, arriba reseñado, fue remitido al CES por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León con fecha 30 de diciembre de 2004, con número de registro de entrada 903/04, acompañando al mismo la documentación utilizada en su elaboración.

La Consejería remitente solicita su tramitación pro el procedimiento de urgencia conforme al artículo 36 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, alegando las razones que apoyan esta tramitación abreviada.

La Comisión Permanente del Consejo estudió y resolvió el presente informe en su sesión del día 13 de enero de 2005, acordando dar cuenta del mismo en la siguiente sesión plenaria.

Antecedentes

- El Plan Director Regional de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla y León, aprobado en 1990 y modificado en 1998.

- La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación de Territorio, modificada por Ley 13/2003, de 23 de diciembre, al tratarse de un instrumento de intervención directa en la ordenación territorial y estar justificado su interés general.

- La Estrategia Regional de Residuos, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo, define la política general en materia de residuos, actuando como marco de ámbito sectorial y en ella se prevé la elaboración de un Plan Regional de Residuos Urbanos que actualice al vigente.



El CES, en su Informe Previo 4/2002, informó el Proyecto de Decreto referido a la Estrategia Regional de Residuos.

- La Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.
- La Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases y su Reglamento de desarrollo aprobado por RD 782/1998, de 30 abril, y al amparo de esta norma los convenios de colaboración con los diferentes sistemas integrados de gestión.
- Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, modificada por Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para la elaboración de los Planes Autonómicos de Residuos.
- El Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006).

Entre otras normas regionales y nacionales sobre la materia, junto a numerosas Decisiones, Directivas y Reglamentos europeos, recogidos con detalle en el capítulo 4 (Marco Legal) del documento a informar.

Observaciones Generales

Primera.- El Plan Regional de Ambito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases, viene a dar cumplimiento a lo previsto en la Estrategia Regional de Residuos y, por ello, se constituye en norma de desarrollo de aquella, que resulta de aplicación básica.

Se trata de un Plan ampliamente informado en periodo de información pública y audiencia (a todos los Ayuntamientos de más de 2000 habitantes, Mancomunidades y Consorcios constituidos para la gestión de los residuos urbanos, a las Diputaciones Provinciales, Consejerías, Delegaciones Territoriales, Organizaciones Sindicales más representativas, Organizaciones Profesionales Agrarias y URCACYL, Confederación de Organizaciones Empresariales, Consejo Regional de Cámaras de Comercio e Industria, Universidades, a diversas empresas del sector, Ecologistas en Acción y otras Asociaciones no gubernamentales, entre otras, contando con Informes de la Federación Regional de Municipios y Provincias y del



Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio, dándose al mismo publicidad en los medios de Comunicación.

Segunda.- El Plan que se informa recoge las nuevas orientaciones sobre la gestión de estos residuos en línea con las Normas europeas en esta materia, incorporando los principios de prevención, responsabilidad compartida, implicación de la Administración Local, hacer recaer los costes sobre quien contamina, reducir, reutilizar y reciclar.

El Consejo valora positivamente el cambio de filosofía que acompaña a este Plan, con la puesta en marcha de los respectivos sistemas provinciales que permitirán abandonar un sistema de gestión de residuos basado únicamente en el depósito controlado de residuos, sin ningún aprovechamiento de los mismos.

Por otro lado, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de febrero y marzo de 2004, declararon respectivamente nulos de pleno derecho los Acuerdos de la Junta de Castilla y León aprobatorios del Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010, y del Plan de Residuos Industriales de Castilla y León, de igual período. Ante esta situación, se hacía necesaria la pronta elaboración de nuevos Planes, en sustitución de los anulados.

Tercera.- El carácter realista de este instrumento de planificación, le hace apostar por un modelo de gestión de implantación progresiva con arreglo al siguiente esquema:



Implantación Progresiva			Principios básicos
Sistema provincial			Objetivos Estratégicos
			Objetivos Cuantitativos
			- Mínimos - Medios - Máximos
Fase 1	Fase 2	Fase 3	
Recogida Selectiva	Transporte a las áreas de gestión	Tratamiento diferenciado	
Instalaciones	Básicas:	- Plantas de Transferencia - Centros de tratamiento de Residuos - Depósitos de Residuos	
	Complementarias:	- Plantas de Clasificación de Envases - Puntos Limpios - Contenedores	
Desarrollo del Modelo: A través de Programas de Acción			
<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Prevención - Programa de Implantación de instalaciones y equipamientos - Programa de Reutilización y Reciclado - Programa de Clausura y Sellado del Vertedero - Programa de Participación ciudadana y Divulgación - Programa de Gestión, Control y Evaluación 			

Merece destacarse el carácter provincializado con el que se diseña la gestión.

Cuarta.- El Plan se estructura en once capítulos y dos anexos:

Capítulos		Anexos	
1.	Introducción	I.	Modelo de solicitud de información
2.	Ambito de Aplicación	II.	Anejo de datos y propuestas provinciales
3.	Horizonte y carácter del Plan		Se cierra con un "Glosario de Términos"
4.	Marco Legal		
5.	Diagnóstico de la situación actual		
6.	Principios rectores y objetivos del Plan		
7.	Modelo de Gestión		
8.	Desarrollo del modelo de gestión		
9.	Gestión del Plan		
10.	Financiación del Plan		
11.	Seguimiento y actualización del Plan		



Quinta.- El Plan cuenta con una estimación económica de su coste por programa, asignando porcentajes de la aportación total a la financiación pública (el 92%), y a la privada (el 8%), adjuntándose Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios que avala la suficiencia financiera del mismo.

Contrastan estos porcentajes en el reparto de la financiación con los que se asignaban al sostenimiento de la Estrategia Regional de Residuos (del 61% financiación pública y el 39% privada, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo). El hecho de asumir con cargo a fondos públicos un porcentaje mucho mayor en el Plan que se viene informando, servirá sin duda para asegurar su adecuada financiación a lo largo del mismo.

Sexta.- El seguimiento y la actualización del Plan, previstos cada tres años, se llevarán a cabo creando al efecto un órgano o grupo de trabajo -que no denomina ni articula su composición- y, en tanto se crea el mismo, estas funciones se realizarán a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Esta actividad de control y seguimiento, resulta absolutamente necesaria, pues se trata de un Plan que supone la implantación de una experiencia novedosa, con objetivos a alcanzar y una ingente labor de aportación de medios, coordinación y logística. El CES entiende que en ese nuevo organismo de control, sea cual sea su denominación, deben estar representados los Agentes Sociales, al menos los que ya lo están en el Consejo Asesor, por la trascendencia y naturaleza social de sus actuaciones y fines.

Observaciones Particulares

Primera.- Castilla y León es una Comunidad con muchos municipios (2.248) para su escasa población (2.493.918 habitantes), lo que supone una gran dispersión de asentamientos en su extenso territorio. Esto deja pensar que la gestión de los residuos generados planteará más dificultades en su recogida y transporte, que en su volumen. Por ello, adquiere especial importancia la atención que el Plan otorga a este aspecto de la gestión, con medidas como el tratamiento en instalaciones centralizadas, el aproximar las zonas de tratamiento a los puntos de mayor producción de residuos, estudiar la optimización de itinerarios y los modelos de recogida de residuos, entre otras.



Segunda.- Difícilmente el Plan puede establecerse para el periodo 2004-2010, pues no podrá entrar en vigor antes de 2005, en cuyo inicio estamos ya informando su Proyecto, por lo que debería adaptarse nominalmente al período 2005-2010.

Tercera.- El CES entiende que en la producción de residuos urbanos inciden elementos socioculturales, de consumo, educación medioambiental, costumbre, etc., que deberían haberse estudiado en el capítulo dedicado al "diagnóstico de la situación actual", como complemento del mismo.

Cuarta.- La combinación de principios básicos, directrices, objetivos estratégicos y otros cuantitativos, consigue articular un mecanismo de aplicación del Plan, cerrado desde sus elementos más generales a los más concretos y cuantificables.

Quinta.- La conexión que este Plan guarda con la Estrategia Regional de Residuos y de ésta con la Ordenación del Territorio, hace aplicables criterios de niveles de vinculación diferentes (aplicación plena, básica u orientativa) a concretas determinaciones del Plan, lo que hace del mismo un instrumento flexible en su aplicación, que va desde el carácter vinculante al orientador. Se adecúan los objetivos mínimos de reciclado previstos en el Plan a los establecidos en la Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004, no debiendo ser ello obstáculo para considerar metas más ambiciosas ya establecidas en el Plan Nacional de Residuos Urbanos.

Sexta.- En la tabla relativa a "dotación de contenedores en Castilla y León" que incluye el Plan, cabe apreciar notables diferencias interprovinciales entre las ratios de estas dotaciones, sobre todo en papel-cartón y envases ligeros, por lo que sería conveniente aproximar esos equipamientos. Cabe apuntar el problema que en algunos casos puede plantear el incremento de contenedores en el casco urbano, sobre todo en entornos histórico-artísticos y monumentales, debiendo buscarse, en estos casos, el establecimiento de sistemas de recogida puerta a puerta, recogida neumática, o contenedores bajo suelo o con un diseño acorde con el entorno.

Séptima.- El modelo de gestión previsto se desarrolla a través de Programas de Acción que son los que contienen las actuaciones a acometer:



a) Programa de Prevención. La prevención en materia de residuos es la más eficaz de todas las medidas. Llegar a alcanzar que la generación de residuos sea la mínima posible ha de ser la estrategia básica del Plan, pues una vez que el residuo se ha producido, su eliminación planteará problemas más complejos y caros que la reducción en origen.

El éxito de la prevención radica, en buena medida, en la conciencia social de esta necesidad. La buena predisposición que la sociedad tiene hacia los planteamientos de naturaleza ecológica ha de aprovecharse para conseguir la colaboración ciudadana, mediante campañas de información sobre las ventajas que significan para el medio natural minimizar este tipo de residuos.

Este Programa debería incluir, junto a los destinatarios que prevé (consumidores, productores y distribuidores, Administraciones Públicas y Universidades) a los centros de enseñanza ya que los más jóvenes pueden ser unos buenos promotores de estas iniciativas en el seno del hogar familiar por su mayor conciencia ecológica.

b) Programa de Implantación de Instalaciones y Equipamientos. Establece la recogida selectiva de los residuos atendiendo a su materia, para lo que se requiere una importante dotación de contenedores diferenciados y creación de nuevos Puntos Limpios (las previsiones aparecen en el Plan). Sería bueno que en los pequeños municipios que no cuenten con estos Puntos, se creará un sistema de puntos limpios móviles de estos materiales contaminantes.

c) Programa de Reutilización y Reciclado. Este Programa cuenta ya con alguna experiencia en la recogida por separado de vidrio y de papel; sin embargo, va a necesitar abrir un mercado casi nuevo como lo es el del producto reciclado, que necesitará incentivar nuevos usos.

d) Programa de Clausura y sellado de vertederos. Como cierre de una fase superada, pues en estos vertederos tradicionales se recogían los residuos urbanos sin separación ni recuperación. Los pasos previstos en el documento, sentando prioridades, partiendo de un inventario al efecto y recuperando espacios, son los adecuados. El CES anima a incrementar la vigilancia, control y sanción de los vertederos incontrolados, pues no es admisible que al tiempo que se están desarrollando esfuerzos importantes en controlar una situación en beneficio de todos, se estén produciendo nuevos vertederos incontrolados. Es importante que



sobre este extremo se responsabilicen particularmente los Entes Municipales pues son los que más fácilmente pueden conocer y controlar estas situaciones que no deben consentirse.

e) Programa de Participación Ciudadana y Divulgación. Es claro que, un Plan de esta naturaleza que pretende implantar una nueva forma de afrontar responsablemente un reto muy difícil, por su constante crecimiento, por sus dificultades técnicas de eliminación o de reducción, etc., ha de ir de la mano de una voluntad social comprometida con sus objetivos.

Para el CES, más importante que marcar objetivos ambiciosos, como lo son los del Plan, es poner en marcha una nueva estrategia con mecanismos de replanteamiento y capacidad de autocorrección en función de las evaluaciones y controles. Se avanzará lo que pueda, pero siempre en la dirección correcta.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente que, una vez establecido el marco uniforme en la Estrategia Regional de Residuos, aportando unos criterios claros y preestablecidos que garantiza una política general coherente y eficaz en materia de residuos, se proceda a desarrollar los Programas Verticales, como este de Residuos Urbanos y Residuos de Envases, que sirven para dotar de instrumentos específicos a cada tipo de residuos, adaptados a las necesidades regionales y provinciales, actualizados a los últimos criterios y orientaciones de la Unión europea, en una política tan necesaria como esta.

El Plan que se informa, en su conjunto, es un documento bien elaborado que parte de un análisis de la situación al momento de su elaboración, que articula un modelo de gestión incorporando el acervo comunitario de opinión recogido en documentos de diversa naturaleza y la ya numerosa normativa sobre la materia, establece un detallado desarrollo del modelo a través de programas concretos, hace una previsión de financiación e incluye un seguimiento y actualización de dicho Plan. Estamos por tanto ante un instrumento que ha de devenir útil para afrontar uno de los desafíos más serios y urgentes en materia medioambiental de nuestros tiempos: seguir desarrollando nuestra economía sin dañar el medio ambiente.

Segunda.- El CES detectaba ya en su IP 4/2002 sobre la Estrategia Regional de Residuos una utilización escasa de los Puntos Limpios, considerando que podría deberse a los



desplazamientos que exige su ubicación. Su número (55 grandes y 70 pequeños) tampoco parece suficiente para toda la Comunidad, lo que también puede ser razón de su dispersión. Resulta necesario, por ello, insistir en la necesidad de situar estos puntos de forma más próxima al ciudadano, o bien establecer servicios de recogida a domicilio, además de incrementar en todo caso su número.

Tercera.- Comprobando por los datos que ofrece el documento, que el porcentaje de recuperación de aceite usado y grasas es muy bajo (el 10%), el CES apoya la propuesta que se incluye en el texto del Plan de contar con estudios para conocer con más detalle este extremo, así como que debe incentivarse, con apoyo financiero necesario, la instalación de una planta de producción de biodiésel a partir de aceites vegetales en la Comunidad, al no contar hoy con ninguna industria de esta naturaleza, tan idónea para reciclar estos residuos.

Cuarta.- Respecto al Sistema Integrado de Recogida de Residuos de Medicamentos y sus envases (SIGRE), que viene utilizando como puntos de recogida las propias farmacias, siendo un buen sistema, debería darse a conocer en mayor medida y extenderse a la totalidad de las farmacias.

Quinta.- Resulta necesario, a la vista de los datos que facilita el documento analizado sobre la recogida de aparatos electrónicos y eléctricos, contar con la implantación de un nuevo Sistema Integrado de Gestión para este tipo de residuos.

Sexta.- Continúa teniendo plena vigencia la Recomendación que el CES hacía en su Informe Previo 4/2002, sobre la conveniencia de estudiar la repercusión que las medidas que requerirán la implantación del nuevo Plan tendrán en la creación de empleo especializado, para poder establecer programas de formación específicos.

Séptima.- El CES comparte el criterio de que la prevención y reducción en origen es el método más efectivo para disminuir los residuos, pero con respecto a los "no degradables" como plásticos, poliexpan, PVC y otros, debe llegarse a la reducción paulatina de su uso en la medida de lo posible y sustitución por otros materiales (bolsas de plástico por bolsas de papel, etc.). En tanto en cuanto se sigan utilizando estos materiales, deberían sus residuos depositarse en celdas específicas y localizadas dentro del depósito del vertido, con objeto de



que pueda en su día reciclarse, una vez que exista tecnología disponible eficiente para ello. Más si tenemos en cuenta el alto volumen de residuos plásticos generados en nuestra Comunidad, que ascendió a 113.738 toneladas en 2003, según datos del propio documento.

Octava.- El carácter transversal que tiene mucho del contenido del Plan, hace necesario, para una puesta en práctica efectiva del mismo, la implicación de todos los niveles de la Administración Pública (Estatal, Autonómica y Local) y de la iniciativa privada. Supone un reto que trasciende los intereses particulares y locales conseguir minimizar el daño que los residuos que todos generamos causan al medio ambiente y sólo desde la participación y la responsabilidad solidaria de todos, sobre la base del rigor técnico, las mejoras técnicas disponibles y la máxima transparencia y participación, seremos capaces de preservar a la naturaleza del daño que la causa nuestro paso por ella. Esta concienciación es imprescindible para que las buenas intenciones que contiene el documento que se informa, se plasmen en resultados positivos.

Novena.- Los medios destinados a la prevención de los residuos, cuestión prioritaria en su gestión, tienen que ser lo suficientemente importantes para cubrir toda la prevención si se le quiere dar la prioridad que merece, ya que no hay mejor inversión que evitar la creación de un residuo que luego habrá que eliminar.

Décima.- Es preciso priorizar la minimización y valoración de los residuos frente a la deposición en vertederos. En este sentido el CES considera que en el desarrollo del Plan, y una vez estén en pleno funcionamiento las instalaciones previstas, se estudie la conveniencia de adoptar otras medidas que afiancen este criterio.

Undécima.- El Plan debería incluir un modelo de recogida selectiva de los residuos urbanos sobre las distintas alternativas de la doble bolsa (materia orgánica y resto o envases y resto). Si bien el Plan establece que serán los consorcios provinciales los que deben diseñar su modelo, debería contener una recomendación general sobre la implantación de la doble bolsa de materia orgánica y resto, por facilitar este sistema mejor la recogida, tratamiento, aprovechamiento de la materia orgánica, la elaboración de un compost de calidad capaz de ser utilizado en agricultura y la eficiencia en el uso de las instalaciones.



Duodécima.- El CES recomienda que este Plan debería precisar el órgano para su seguimiento, que en la Estrategia de Residuos de Castilla y León se denomina Comité de Residuos, así como fijar el plazo concreto para su constitución con la participación de los agentes sociales, que debe ser el menor posible.

Valladolid, 13 de enero de 2005

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández