

IP 10/12-U

Informe Previo sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 48/2006, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010



## **Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 48/2006, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010.**

Con fecha 12 de diciembre de 2012 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 modifica el Decreto 48/2006, de 13 de Julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010.*

A la solicitud realizada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe y la documentación que ha servido para su elaboración.

De conformidad con lo previsto en los artículos 3.1 a) de la *Ley 13/1990, de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social de Castilla y León* y 36 del *Decreto 2/1992, de 16 de enero, que aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento*, la Consejería solicita por el procedimiento de *urgencia* dicho Informe, debido a la necesidad de dar cumplimiento al fallo de la *Sentencia del 22 de junio de 2007 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con sede en Valladolid, del Tribunal de Superior de Justicia de Castilla y León (confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo del 18 de octubre de 2011)*, así como a la necesidad de disponer de un instrumento de planificación de residuos que dote de viabilidad y seguridad jurídica a las instalaciones de gestión de residuos industriales autorizadas y construidas desde 2006, fecha de entrada en vigor del Plan, y garantice la aplicación del principio de autosuficiencia y proximidad en la gestión de los residuos industriales producidos en la Comunidad.

La urgencia del procedimiento en este caso hace imposible la convocatoria de la Comisión de trabajo ordinaria del CES, por lo que el Informe se emite directamente por la *Comisión Permanente* del CES, que aprobó el presente Informe Previo, en su



reunión de 21 de diciembre de 2012 acordándose dar cuenta al Pleno en su siguiente reunión.

## I.-Antecedentes

### a) Europeos:

- Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos.
- 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 integrándolas en una única norma, la *Directiva marco de residuos*.
- Decisión 2011/632/UE de Ejecución de la Comisión, de 21 de septiembre de 2011, por la que se establece el cuestionario que se utilizará en los informes sobre la aplicación de la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la incineración de residuos.
- Decisión 2007/151/CE de la Comisión, de 6 de marzo de 2007, por la que se modifican las Decisiones 94/741/CE y 97/622/CE en lo que atañe a los cuestionarios de información sobre la aplicación de las Directivas 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los residuos, y 91/689/CEE del Consejo, relativa a los residuos peligrosos.
- Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el VI Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente: "*medio ambiente 2010, el futuro está en nuestras manos*".
- Comunicación de la Comisión de 27 de mayo de 2003: «Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos».
- Resolución de la Comisión Europea, de 7 de mayo de 1990, por la que se aprueba la "*Estrategia Comunitaria para la Gestión de Residuos*".



### **b) Estatales:**

- Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.
- Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en especial en su artículo 12, que atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias para elaborar los Planes Autonómicos de Gestión de Residuos.
- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, (hoy derogada por la Ley 22/2011).
- Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante el depósito en vertedero, modificado por Real Decreto 1304/2009, de 31 de julio.
- Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados.

### **c) De Castilla y León:**

- Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en especial su artículo 71.1.7ª.
- Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León.
- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas de Medio Ambiente.
- Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León.
- Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.
- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León, en especial sus artículos 24 y 25.
- Decreto 48/2006, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, que resultará modificado por la siguiente norma.



- Decreto 123/2003, de 23 de octubre, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones de Prevención Ambiental.
- Decreto 74/2002, de 30 de mayo, por el que se aprueba la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010.
- Orden FYM/98/2012, de 16 de febrero, que aprobó el Documento de Referencia para la Evaluación Ambiental.

#### **d) Otros antecedentes.**

- Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 1225/2007, de 22 de junio de 2007, por la que se estimaba en parte el recurso presentado por la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León, contra el Decreto 48/2006, de 13 de julio, de la Junta de Castilla y León por el que se aprobaba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León.
- Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 18 de octubre de 2011, dictada en el recurso de casación nº 4908/2007, promovido por la Junta de Castilla y León, que confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.
- Informe Previo del CES de Castilla y León nº 13/06-U 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 (posterior Decreto 48/2006).

#### **e) Trámite de Audiencia.**

- El Proyecto de Decreto ha cumplido los trámites de información pública y audiencia, iniciándose dicho procedimiento por Orden FYM/385/2012, de 24 de mayo (BOCyL de 31 de mayo de 2012).
- La Federación Regional de Municipios y Provincias, con fecha 4 de julio de 2012, informó favorablemente la versión preliminar de la modificación del Plan Regional



de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León, de conformidad con el artículo 24.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

- El Consejo Asesor de Medio Ambiente dio por informado el Proyecto de Decreto con la modificación del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, en su sesión celebrada el 17 de octubre de 2012.
- También fue informado favorablemente por el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio, en su sesión de 31 de octubre de 2012, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

## **II.-Estructura del proyecto.**

El Proyecto de Decreto sometido a Informe consta de un *Artículo Único* que modifica parcialmente el *Decreto 48/2006, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010*, así como de una *Disposición Final Única*, sobre la entrada en vigor del futuro Decreto al día siguiente de su publicación en el BOCyL, precedidas ambas de un amplio preámbulo. Además consta de un Anexo, con *tres Apartados*, que contienen las modificaciones del *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010*.

El *Apartado Uno* del Anexo modifica *Apartado 8.2.2 Objetivos específicos*, en el párrafo relativo a la regeneración de aceites del epígrafe *Fomento de la valorización de los residuos industriales*.

El *Apartado Dos* da nueva redacción al *“apartado 9.2.1. Infraestructuras”* del *Plan Regional* hoy vigente.



El Apartado Tres sustituye “el apartado 4 del anejo V sobre. Distribución de las áreas de gestión”, del Plan actual.

### III.-Observaciones Generales

**Primera.-** La Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó *Sentencia el 22 de junio de 2007*, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León contra el *Decreto 48/2006* declarando nulo de pleno derecho el contenido del *apartado 9.2.1. Infraestructuras*, sobre ubicación de los centros de tratamiento de residuos, el *punto 4 del Anejo V. Distribución de las áreas de gestión* y el *apartado 8.2.2* sobre el objetivo específico de regeneración de los aceites de automoción del *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010*.

Esta Sentencia fue recurrida ante el Tribunal Supremo, que resolvió, por *Sentencia de 18 de octubre de 2011*, que no ha lugar el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la citada Sentencia.

En base a todo ello, el Proyecto de Decreto que se informa modifica el *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010*, dando una nueva redacción a los apartados anulados acorde a las exigencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

**Segunda.-** Por otra parte, la *Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados* establece la obligación de las Comunidades Autónomas de elaborar planes autonómicos de gestión de residuos que deben contener, entre otros elementos, información sobre los criterios de ubicación para la identificación de los emplazamientos, y sobre la capacidad, de las futuras instalaciones de eliminación o principales instalaciones de valorización.



**Tercera.-** En virtud de las dos consideraciones anteriores, se modifica parcialmente el *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010*, adaptando el propio Plan a la nueva normativa vigente aplicable al respecto, junto al obligado cumplimiento de las mencionadas resoluciones judiciales.

Así, la norma informada viene a dar también cumplimiento estricto de lo indicado en la *Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados*, sin que estas modificaciones signifiquen incremento de coste alguno.

**Cuarta.-** En el *Informe Previo 13/06-U sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprobaba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León*, el CES apuntaba ya, en su *Recomendación Décima*, la necesidad de incluir unos criterios mínimos que deberían cumplir aquellos lugares donde se ubicaran las infraestructuras de gestión de residuos, con el objeto de minimizar los posibles impactos, indicando lo negativo que significaba que el Plan dejara 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*”.

**Quinta.-** Según el *Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*, la parte expositiva debe cumplir la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como un resumen del contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto. Además, se incluirán los aspectos más relevantes de la tramitación.

El Consejo considera conveniente que se simplifique la parte expositiva del texto informado, realizando una referencia genérica a la tramitación del Proyecto de Decreto que se informa, ya que no parece necesario a nuestro juicio explicar con tanto detalle el procedimiento llevado a cabo al amparo de la legislación vigente, máxime



cuando la presente modificación se efectúa fundamentalmente en virtud de una Sentencia y de una normativa básica estatal.

**Sexta.-** El presente Informe ha sido solicitado por el trámite de urgencia. El CES quiere reiterar una vez más que este trámite dificulta el sosegado análisis y la adecuada discusión sobre el contenido de los proyectos normativos a informar, por parte de los consejeros de esta Institución, por lo que solicita de la Administración la utilización cautelosa de este procedimiento administrativo.

#### **IV.-Observaciones Particulares**

**Primera.-** Entre los objetivos específicos (*apartado 8.2.2*) del *Plan Regional de residuos Industriales*, se establecía, para lograr el fomento de la valorización energética de los residuos, destinar a regeneración un 40% de los aceites de automoción recogidos en 2010.

El *Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados*, en su *artículo 8*, concretaba que los agentes responsables de la puesta en el mercado de aceites industriales estarán obligados a alcanzar, como mínimo, la regeneración de un 55 por ciento de aceites usados recuperados a partir del 1 de enero de 2007 y de un 65 por ciento de aceites usados recuperados a partir del 1 de enero de 2008.

La modificación que se establece en el *Apartado Uno del Anexo* del Proyecto de Decreto que se informa viene a fijar el porcentaje de regeneración de aceites industriales en el 65%, ajustándose así a las previsiones del *Real Decreto 679/2006, de 2 de junio*, ya que tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo a lo establecido en el *artículo 149.1.23ª de la Constitución*, cumpliendo así la mencionada *Sentencia nº 1225/2007 de la Sala de lo Contencioso*



*Administrativo, con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.*

**Segunda.-** La *Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados* recoge, en su *Anexo V*, el contenido mínimo que han de tener los planes autonómicos de gestión de residuos. Entre este contenido mínimo se incluye la existencia de sistemas de recogida de residuos y principales instalaciones de eliminación y valorización, incluida cualquier medida especial para aceites usados, residuos peligrosos o flujos de residuos objeto de legislación específica.

La modificación del *apartado 9.2.1* sobre *Infraestructuras del Plan Regional*, que se establece en el *Apartado Dos del Anexo* del Proyecto de Decreto que se informa, especifica la localización de los centros de tratamiento de residuos necesarios para dar respuesta a la previsión de generación en la Comunidad de Castilla y León, estableciendo centros de *residuos peligrosos* en Ólvega (Soria) y Venta de Baños (Palencia); y en el caso de los *residuos no peligrosos* fija su ubicación en los términos municipales de Fresno de la Ribera (Zamora), y -como *Centros de Tratamiento Integral de residuos industriales no peligrosos*- los municipios de Ampudia (Palencia), para el eje Valladolid-Palencia y Abajas (Burgos) para el eje Burgos-Soria.

De esta forma el *Plan Regional* se ajusta a las previsiones de la *Ley estatal* y se da cumplimiento a la *Sentencia del 22 de junio de 2007 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.*

Esta institución considera necesario recordar que la ubicación exacta y final de las instalaciones de vertidos se ha debido realizar teniendo en cuenta aspectos ambientales, económicos y sociales, así como el principio de proximidad, y en todo caso, las áreas de localización preferente determinadas en el *Anejo V* del propio Plan, hoy vigente.

**Tercera.-** La *Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados* recoge también como contenido mínimo necesario en los planes autonómicos de



gestión de residuos (*Anexo V*) información sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización.

La modificación del *apartado 4 del Anejo V del Plan Regional de Residuos Industriales de Castilla y León*, sobre *Distribución de las áreas de gestión*, y en concreto sobre las *Necesidades de infraestructuras (Apartado Tres del Anexo del Proyecto de Decreto que se informa)*, sirve para establecer los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento de vertederos de residuos peligrosos y no peligrosos e inertes, de incineradoras de residuos donde se llevan a cabo operaciones de eliminación de residuos, de instalaciones donde se realizan operaciones o tratamientos previos para la eliminación ex situ de residuos, y de instalaciones donde se realizan operaciones de valorización de residuos.

De igual modo que se apuntaba en la observación particular anterior, esta modificación permite que el Plan Regional se ajuste a las previsiones de la *Ley estatal básica*, dando además cumplimiento a la *Sentencia del 22 de junio de 2007 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León*.

## **V.-Conclusiones y Recomendaciones**

**Primera.-** El CES considera necesario seguir incrementando los esfuerzos en la prevención de la contaminación de residuos industriales, mediante un conjunto de medidas destinadas prioritariamente a evitar la generación de éstos y a conseguir la reducción de la cantidad generada, o la disminución de las sustancias peligrosas o contaminantes presentes. Este principio contribuye a mejorar la competitividad de las empresas y sus productos.

**Segunda.-** El *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León* señalaba en su *apartado 3.3* que pese a que el horizonte temporal



comprende el periodo entre 2006 y 2010, el carácter abierto y flexible del propio Plan permite su vigencia más allá del periodo señalado, de forma que según se especifica en la memoria que acompaña el Proyecto de Decreto, a día de hoy se mantiene su vigencia dado que el modelo de gestión, principios rectores y objetivos son plenamente válidos y aplicables en la actualidad.

Según lo establecido en la *Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados*, las Comunidades Autónomas deben tener concluidos en 2013 sus planes de prevención en esta materia. En este sentido, el Consejo recomienda que se inicie cuanto antes la tramitación en Castilla y León de este Plan, garantizando un proceso de participación pública de todos los agentes.

**Tercera.-** No obstante, el CES estima necesario contar con la evaluación final del Plan aún vigente, que valore cualitativa y cuantitativamente tanto las acciones desarrolladas, como los resultados obtenidos, de manera que, en la redacción del nuevo Plan, se pueda aportar la experiencia adquirida. Esta evaluación la debería realizar el *Consejo Asesor de Medio Ambiente*, o la *Comisión Específica de Seguimiento* designada por el mismo, conforme se establece en el propio *Plan Regional*. En todo caso, la evaluación final del Plan se debería hacer contando con la participación de todos los agentes implicados en materia de residuos, y con la suficiente celeridad en la tramitación del nuevo Plan, que permita informarse por las Instituciones Consultivas con el suficiente sosiego, para que se apruebe en 2013, como exige la legislación básica aplicable.

**Cuarta.-** A juicio de esta Institución es necesario fomentar la prevención entre las empresas de Castilla y León, estableciendo el contacto directo entre ellas y la Administración Autonómica y asesorándolas, desde la fase inicial de gestión de los proyectos, en materia de prevención y correcta gestión de los residuos, potenciando la producción limpia, la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles, la difusión de buenas prácticas, etc.



**Quinta.-** Este Consejo considera necesario que se lleve a cabo una actualización del *inventario de residuos*, que refleje la realidad de la generación y gestión de los residuos de origen industrial en Castilla y León, permitiendo así poder dimensionar las instalaciones de tratamientos y fijar objetivos de reducción que sean medibles y comparables.

**Sexta.-** Esta Institución considera necesario mejorar los programas de formación y sensibilización ciudadana en materia de residuos, para concienciar a la población en general del problema que suponen, logrando de esta forma que la producción de los mismos disminuya paulatinamente en nuestra Comunidad Autónoma.

**Séptima.-** El CES considera necesario recordar que los criterios para la ubicación de instalaciones de tratamiento de residuos han de orientarse en todo caso a proteger los valores naturales del territorio, a minimizar los efectos ambientales sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas, así como a proteger los valores patrimoniales y culturales de la Comunidad Autónoma, todo ello sin perjuicio de admitir que el sector del reciclado y tratamiento de residuos se constituye como un sector estratégico clave para el desarrollo económico de la Comunidad.

A juicio de este Consejo, el adecuado tratamiento de los residuos producidos en Castilla y León y la correcta ubicación de las instalaciones de gestión de los mismos, debe contribuir a alcanzar el principio de autosuficiencia en la gestión de residuos a nivel regional, y de ahí la importancia en la fijación de criterios técnicos y objetivos para tales ubicaciones.

**Octava.-** Parece incuestionable para este Consejo que alguna de las modificaciones obligadas por Sentencias habrían sido innecesarias si se hubiera estimado en su momento alguna de las propuestas y recomendaciones contenidas en el *Informe Previo del CES nº 13/06-U*, y en concreto la consideración negativa a que el Plan inicial dejara abierta la ubicación de las instalaciones de gestión de residuos.



Conviene recordar que la *Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados*, establece como uno de los contenidos mínimos de los planes de residuos la “*información sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización*”, confirmando así la opinión inicial del CES en 2006 y su Recomendación no atendida en su momento.

**Novena.-** Para el CES parece evidente que debería aprobarse la norma informada a la mayor brevedad posible, al considerarla de especial relevancia para el desarrollo económico e industrial, no sólo del propio sector de los residuos, sino del conjunto de industrias de la Comunidad de Castilla y León, que dispondrán de los servicios mínimos de tratamiento de residuos, con la consecuente reducción de costes derivados del transporte de residuos fuera de la Comunidad Autónoma.

No obstante, y teniendo en cuenta que la explotación de gestión de estos centros será privada a través de gestores autorizados, considera este Consejo que la sensibilidad medio ambiental de las poblaciones donde se ubiquen estos Centros debe exigir de la Administración Autónoma una vigilancia minuciosa sobre el contenidos de las obligaciones que se establezcan para dicha autorización pública a la gestión privada.

Valladolid, 21 de diciembre de 2012

El Presidente

El Secretario General

*Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia*

*Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández*