



Dictamen

2/2015

Proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de residuos domésticos y de residuos comerciales no peligrosos en la Comunidad Autónoma de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 2/2015

Marzo de 2015

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2015
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 16 de marzo de 2015, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 17 de febrero de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Calidad Ambiental, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, por el que solicita informe sobre el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de recogida de residuos domésticos y de residuos comerciales no peligrosos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, en sesiones celebradas en fechas 9 y 10 de marzo de 2015, y posteriormente por la Comisión Permanente, que en sesión celebrada el 12 de marzo acuerda elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española, en su artículo 45 establece que "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo", añadiendo en su apartado segundo que "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente(...)".

Por su parte, el artículo 149.1.23ª de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva en materia de "Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece en su artículo 18 una serie de derechos y deberes en relación con el medio ambiente, estableciendo en su apartado cuarto que "la actividad de los poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones". También nuestro Estatuto asume entre las competencias exclusivas (artículo 71.22ª) la siguiente: "Normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático".

Por lo que se refiere a las entidades locales, la Ley 7/1999 de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en el marco de la legislación básica estatal, recoge la competencia de los municipios aragoneses -con el alcance que determinen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública- en materia de protección de medio ambiente (artículo 42.2.f) y recogida y tratamiento de residuos (artículo 42.2.l). Por su parte, el artículo 44 establece como servicio obligatorio que habrán de prestar todos los municipios aragoneses, el de "recogida, transporte y eliminación de residuos urbanos" y para los municipios de más de 5.000 habitantes, además la "implantación de sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos"

También, la Ley de Comarcalización de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/ 2006, de 27 de diciembre, establece en su artículo 9.1 como competencias propias de las comarcas la "protección del medio ambiente" (punto 3) y los "servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos" (punto 4).

Nos encontramos, por consiguiente, con una materia de competencia compartida entre distintas Administraciones Públicas, en la que al Estado le corresponde la legislación básica, a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y a las entidades locales la prestación de determinados servicios.

La legislación básica estatal está constituida en la actualidad por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, por la que se traspone al ordenamiento jurídico español lo dispuesto en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas integrándolas en una única norma.

En este marco normativo debe encuadrarse el proyecto de Decreto sometido a dictamen con el que el Gobierno de Aragón quiere adaptar la normativa básica estatal de residuos a nuestras especialidades en materia de organización administrativa territorial y desarrollar algunos aspectos de la normativa básica.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos (en la que se señala el marco normativo y se exponen los objetivos de la norma y su contenido), un artículo único (que aprueba el reglamento que se inserta como anexo), una disposición adicional (referida a la adaptación de las definiciones contenidas en la norma) y cuatro disposiciones finales (de modificación del decreto 29/1995 de gestión de residuos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Aragón, de aplicación subsidiaria del Título IV a las entidades locales en ausencia de ordenanzas propias, de habilitación para el desarrollo reglamentario de la norma y de previsión de entrada en vigor).

A continuación se inserta el Reglamento que consta de 42 artículos, distribuidos en cuatro títulos.

El título I "Disposiciones generales" (artículos 1 a 17), regula el objeto y recoge los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con la separación y entrega de

residuos y, en general, de todos los productores y poseedores de residuos domésticos y comerciales.

El título II “Recogida local ordinaria” (artículos 18 a 29) regula el servicio de recogida ordinaria, entendiéndose por tal la que se realiza en cumplimiento de los servicios obligatorios de gestión de residuos atribuidos por la ley a las entidades locales y que comprende los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios.

El título III “Recogida local especial” (artículos 30 a 36) se ocupa del servicio de recogida local especial, que comprende todo el sistema de recogida local que sobrepase las obligaciones de la recogida local ordinaria y que tendrá carácter voluntario para las entidades locales, exigiendo su prestación la previa adopción de los correspondientes acuerdos municipales o la aprobación de ordenanzas que así lo determinen.

El título IV “Disposiciones subsidiarias en materia de recogida especial” (artículos 37 a 42) recoge las normas en materia de recogida especial que son de aplicación subsidiaria a las entidades locales que no dispongan de ordenanzas que la regulen.

III. Observaciones de carácter general

I

La gestión de residuos

Los residuos constituyen uno de los problemas ambientales más graves de los países desarrollados. Su producción ha aumentado en los últimos años de una forma considerable, evolucionando de forma paralela a las nuevas costumbres y hábitos de las sociedades modernas, en particular de las más avanzadas e industriales. Junto al creciente volumen de residuos generados, se han producido también importantes cambios en la composición de los mismos, dando lugar a residuos muy heterogéneos que deben ser objeto de una gestión adecuada.

En este contexto, en el que además la actividad económica vinculada a los residuos adquiere cada vez mayor importancia, garantizar una adecuada gestión de los mismos se ha convertido en uno de los objetivos esenciales de las políticas medioambientales de los poderes públicos.

Resulta especialmente significativa en este ámbito la política comunitaria, que ha experimentado una importante evolución desde sus orígenes, centrada fundamentalmente en el tratamiento de residuos, hasta las actuales políticas de prevención, que consideran que los aspectos medioambientales deben tenerse en cuenta desde el mismo momento de fabricación del producto, integrando aspectos que faciliten el destino del mismo después de su uso.

La última expresión de esta política la constituye la vigente Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos, que hace especial hincapié en la prevención, entendida como el conjunto de medidas adoptadas antes de que un producto se convierta en residuo, para reducir tanto la cantidad y el contenido en sustancias peligrosas, como los impactos adversos sobre la

salud humana y el medio ambiente de los residuos generados, aspirando de esta forma a transformar la Unión Europea en una "sociedad de reciclado" y contribuir a la lucha contra el cambio climático.

Tal y como se mencionó en el apartado de antecedentes, la transposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico español se llevó a cabo con la aprobación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que incorpora importantes novedades a nuestro derecho interno como el establecimiento de una nueva jerarquía de residuos, la eliminación del concepto de residuos urbanos y sus consecuencias para las entidades locales o el desarrollo del régimen de responsabilidad ampliada del productor de residuos.

En este marco normativo ha de situarse el proyecto de Reglamento de recogida de residuos domésticos y de residuos comerciales no peligrosos en la Comunidad Autónoma de Aragón, objeto de este dictamen, con el que el Gobierno de Aragón pretende un triple objetivo. De una parte cubrir el vacío normativo resultante de la aplicación de la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2011, al haber transcurrido el plazo de dos años fijado en la misma sin que la mayoría de las entidades locales hayan adaptado sus ordenanzas a la nueva ley, ni exista una norma autonómica de aplicación supletoria. De otra parte, adaptar la nueva normativa básica de residuos a nuestras especialidades en organización administrativa territorial, recogiendo las competencias propias de las comarcas en esta materia. Y por último, desarrollar en el nivel autonómico y local los aspectos de mayor importancia de la ley 22/2011, relacionados especialmente con la distribución de los derechos y obligaciones de recogida y gestión de residuos entre los distintos actores intervinientes.

Atendiendo a las razones expuestas, el Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de aprobar una norma autonómica que cubra el vacío normativo en el que pueden encontrarse buena parte de nuestras entidades locales y que recoja además las especialidades de nuestra organización administrativa territorial, si bien cree conveniente recordar algunas consideraciones de carácter general que deben tenerse presentes en el proceso de elaboración del decreto, alguna de las cuales serán objeto de un análisis más detallado en el apartado III de las observaciones de carácter general de este dictamen.

En primer lugar, el obligado respeto al principio de autonomía local consagrado en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha encargado de precisar y concretar en numerosas sentencias. En este sentido, el Consejo recuerda la necesidad de ser escrupulosamente respetuoso con las competencias reconocidas a los municipios y a las comarcas en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y en la Ley de Comarcalización de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/ 2006.

En segundo lugar, y conforme al nuevo principio de jerarquía de residuos consagrado tanto en la Directiva 2008/98/CE como en la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, este Consejo considera que la aprobación de una norma autonómica sobre residuos debería aprovecharse para establecer una serie de principios, medidas y actuaciones dirigidas a promover la prevención, reducción y reutilización de residuos por parte de las entidades locales, más allá de la mera gestión de los mismos.

Y por último, el Consejo estima conveniente recordar la necesidad de extremar el cuidado en la adopción de cualquier medida por parte de la nueva normativa que pueda suponer el establecimiento de nuevas cargas administrativas que no resulten absolutamente justificadas, en la dirección apuntada, no sólo por este Consejo sino también por el propio Gobierno de Aragón, de reducir en lo posible las cargas administrativas con el fin de mejorar la productividad y competitividad de nuestras empresas.

No podemos finalizar este primer apartado de consideraciones generales sin hacer una breve referencia a un instrumento esencial en la política de residuos de nuestra Comunidad, el Plan de Gestión Integral de los Residuos de Aragón (GIRA). Sobre la revisión de dicho Plan, todavía no finalizada y a la que alude en diversas ocasiones la exposición de motivos del proyecto de decreto, tuvo ocasión de pronunciarse este Consejo en su dictamen 10/2013, señalando la necesidad de redactar un nuevo documento fundamentado, completo y sistemático que debería someterse a un nuevo proceso de información pública y a la opinión de los distintos órganos especializados, con el fin último de alcanzar un alto grado de consenso social que este Consejo considera altamente deseable en la aprobación de este instrumento clave en la gestión de residuos en Aragón.

II

Proceso de elaboración y tramitación

El Consejo Económico y Social de Aragón, cuyo lema es el valor de la participación, viene insistiendo reiteradamente que la participación en los procesos de elaboración de las normas es una exigencia democrática que contribuye a fundamentar la legitimidad de las regulaciones y conseguir un mayor éxito en la aplicación de las mismas. Esta afirmación es especialmente significativa en materia medioambiental en la que la propia legislación – ley 27/2006, de 18 de julio- otorga una especial relevancia y protección a los derechos de acceso a la información y de participación que, con carácter general, consagra nuestra Constitución en el artículo 9.2 y 105, con el objetivo último de que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar de forma real y efectiva en el proceso de toma de decisiones públicas relacionadas con la protección del medio ambiente.

En este sentido, el Consejo considera especialmente positiva la amplia participación habida en el proceso de información pública y de consultas personalizadas abierto por la Dirección General de Calidad Ambiental en el que se han presentado 190 propuestas por diversas instituciones y entidades, así como la existencia de un documento de retorno en que se ponen de manifiesto las aportaciones realizadas.

Igualmente, el Consejo valora muy positivamente la posibilidad de que los principales documentos generados en el proceso de elaboración del decreto (orden de inicio, memoria, proyecto inicial, alegaciones presentadas y proyecto resultante tras el proceso de información pública) puedan ser consultados por cualquier ciudadano en la página web del Gobierno de Aragón, en el apartado de transparencia.

En otro orden de cosas, el Consejo Económico y Social de Aragón quiere también subrayar el momento procedimental en que se ha solicitado su dictamen. En este sentido, conviene recordar que este Consejo ha manifestado reiteradamente que el momento adecuado para su intervención es en el tramo final del proceso de elaboración normativa, inmediatamente antes de someter el proyecto normativo a la aprobación del Gobierno de Aragón, de tal forma que su parecer sea emitido sobre un texto ya elaborado, sobre el que hayan tenido ocasión de pronunciarse los ciudadanos y en el que se haya incorporado el resultado de la necesaria fase de retorno. En esta línea, el Consejo desea resaltar el correcto proceder del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente al solicitar el dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón en la fase final del procedimiento, una vez que finalizado el proceso de información pública y trámite de audiencia, se han valorado todas las alegaciones presentadas y se han realizado las pertinentes modificaciones en el texto del proyecto.

III

Distribución competencial y subsidiariedad de la norma

Como ya se ha señalado en el apartado de antecedentes, en la gestión de residuos intervienen distintas Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Comarcas, Ayuntamientos), cuyas competencias deben articularse adecuadamente.

Precisamente uno de los objetivos de la ley 22/2011 es clarificar la distribución competencial existente en la anterior regulación, especialmente en lo relativo a las entidades locales que, de acuerdo con lo dispuesto en la vigente ley, deberán asumir como servicio obligatorio la recogida, el transporte y el tratamiento de residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios. Por el contrario, la gestión de los residuos comerciales no peligrosos y los domésticos generados en las industrias no se configura como obligatoria, siendo opcional para cada entidad local que, a través de sus ordenanzas, podrá decidir -o no- asumir su gestión.

El régimen diseñado por la ley supone un importante cambio respecto a la anterior ley 10/1998 de residuos, bajo la cual era obligatorio para las entidades locales la recogida y el tratamiento de los "residuos urbanos" (que incluían los residuos procedentes de domicilios, oficinas, comercios y servicios y los industriales asimilables) de tal forma que sólo podían eximirse de su tratamiento mediante resolución motivada. Ahora el esquema es el opuesto: la obligación de recogida, transporte y tratamiento es sólo exigible respecto de los residuos domésticos generados en hogares, comercios y servicios, pudiendo asumir la recogida y tratamiento de los residuos comerciales no peligrosos y de los domésticos generados en industrias si así lo decide cada ente local de forma voluntaria.

Para completar el sistema establecido por la ley debe atenderse a lo dispuesto en su disposición transitoria segunda que preceptúa que las entidades locales aprobarán sus ordenanzas en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, aplicándose en ausencia de éstas las normas que aprueben las Comunidades Autónomas.

Transcurrido dicho plazo, la mayoría de las entidades locales aragonesas no han adaptado sus ordenanzas al nuevo régimen, lo que unido a la falta de normas autonómicas aplicables, provoca un vacío normativo que el proyecto estudiado trata de paliar. Este es precisamente uno de los principales motivos esgrimidos por el proyecto para justificar su elaboración. En palabras de su exposición de motivos resulta "urgente la aprobación de una norma autonómica que cubra esa laguna normativa (...) objetivo improrrogable para que Aragón pueda hacer frente al cumplimiento de los objetivos de prevención, preparación para la reutilización y reciclados de dichos residuos establecidos para el 1 de enero de 2020 en la ley 22/2011".

De la lectura conjunta de la exposición de motivos y del artículo 12.5 de la ley 22/2011 parece resultar que las disposiciones contenidas en el Decreto solo serán aplicables a los entes locales en ausencia de ordenanzas adaptadas a la nueva ley. Sin embargo, un repaso del cuerpo normativo del proyecto permite comprobar que las únicas disposiciones de aplicación subsidiaria, en ausencia de ordenanzas adaptadas, son las contenidas en el Título IV bajo la rúbrica "Disposiciones subsidiarias en materia de recogida especial", de donde podría deducirse "sensu contrario" que el resto de Títulos (I "Disposiciones generales", II "Recogida local ordinaria" y III "Recogida local especial") son aplicables a todas las entidades locales con independencia de si disponen o no de ordenanzas adaptadas al régimen vigente.

De ser así, podría pensarse que la finalidad del proyecto es completar el marco jurídico establecido por la ley estatal al que deberán adaptarse las ordenanzas locales, acogiéndose el legislador autonómico a la posibilidad contemplada en el artículo 12.5.a). Debe advertirse, sin embargo, que la ley estatal parece confiar el diseño de este marco jurídico únicamente a normas de rango legal (... "en el marco jurídico de lo establecido en esta ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas"...) y no de naturaleza reglamentaria como el proyecto de decreto dictaminado. Además la posibilidad de que las leyes autonómicas diseñen el marco jurídico al que deben ajustarse las ordenanzas locales aparece referido únicamente a la gestión obligatoria de residuos domésticos, no a los de carácter comercial o procedentes de las industrias.

Tampoco resulta exento de dudas interpretativas el carácter subsidiario del Título IV, ya que si bien en este supuesto queda claro el carácter subsidiario de las normas en él contenidas, no ocurre lo mismo con los supuestos a los que se aplica. Así, de la lectura de los artículos 31 y 37 de la ley estatal parece resultar que las disposiciones del Título IV únicamente se aplican en ausencia de ordenanzas adaptadas a la ley 22/2011, sin embargo la disposición final de la ley estatal amplía la aplicación de este título a aquellas entidades que carezcan de ordenanzas en esta materia.

Estas mismas dudas parecen generarse tras la lectura de la exposición de motivos del proyecto de decreto, que en su párrafo 18, al referirse al Título IV, señala que "será de aplicación subsidiaria en aquellas entidades locales que no hayan actualizado sus ordenanzas a la referida ley" (ley 22/2011) y en el párrafo 23 prevé su aplicación a "aquellas entidades locales que no dispongan de ordenanzas propias que la regulen (la recogida especial) y hasta que las citadas entidades las aprueben".

La cuestión no es baladí ya que la asunción de la gestión de residuos comerciales no peligrosos y procedentes de las industrias es optativa para cada entidad local – que

puede decidir asumirla o no- por lo que es necesaria la existencia de un acto -como por ejemplo un acuerdo municipal en tal sentido o la aprobación de ordenanzas- que demuestre la voluntad de la entidad local de asumir dicha gestión.

Sin embargo, si tal y como establece la Disposición Final Primera las normas subsidiarias se aplican a aquellas entidades locales que no dispongan de ordenanzas podría resultar que la entidad local se viera obligada a asumir una gestión que puede no querer y que por vía subsidiaria se le está imponiendo.

En aras del principio de seguridad jurídica y de respeto a la autonomía local, este Consejo considera necesario resolver las dudas interpretativas expuestas, expresando de forma clara el grado de obligación de las distintas normas contenidas en el proyecto, así como los supuestos en que deberían aplicarse subsidiariamente las normas contenidas en el Título IV. En este sentido, el Consejo quiere recordar la necesidad, ya puesta de manifiesto en anteriores dictámenes, de tender hacia un sistema normativo cada vez más claro y sencillo para sus destinatarios, lo que sin duda propiciará un mayor grado de asunción y cumplimiento por parte de éstos.

En esta línea de facilitar la comprensión de la norma, el Consejo valora positivamente la inclusión en el artículo dos de una serie de definiciones que sin duda facilitan el entendimiento de la norma por los ciudadanos, al reunir además en una única norma conceptos claves dispersos en distintas normas. No obstante, y aún apreciando el esfuerzo realizado, el Consejo estima que dicha relación debería completarse con algunos otros conceptos relevantes que aparecen definidos en la ley estatal y que son mencionados a lo largo del articulado del decreto, tales como los de "negociante", "agente", "gestión de residuos", "gestor de residuos" o "valorización".

IV *Técnica normativa*

De conformidad con la normativa vigente –artículo 48.3 de la Ley 2/2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón– los proyectos de decreto deben ir acompañados de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que es en esta memoria –cuya existencia se presupone a pesar de no haber sido remitida junto con el texto normativo sobre el que se solicita dictamen– en la que debe figurar la detallada explicación que ofrece la exposición de motivos del proyecto sobre la razones que justifican su aprobación y su inserción en el ordenamiento jurídico.

Conviene recordar que de acuerdo con lo establecido en las Directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón (aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013), la función de la parte expositiva es "explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido". En este sentido, el Consejo considera que la exposición de motivos del proyecto va más allá de este objetivo, resultando

innecesariamente extensa, por lo que se aconseja su reducción, sin perjuicio de que todas las explicaciones allí vertidas puedan y deban recogerse en la memoria que debe acompañar al Decreto.

También en esta memoria deberían detallarse los recursos disponibles para hacer frente a las actuaciones previstas en el Decreto y valorar las repercusiones que pueden resultar de cualesquiera medidas previstas en el Decreto, como el establecimiento de tasas o fianzas.

Por otra parte y de acuerdo con lo establecido en las referidas Directrices de técnica normativa, y atendiendo a la extensión del texto normativo, hubiera resultado más adecuado que la división interna del texto se hubiera realizado en capítulos –en lugar de en títulos– y, en su caso, dentro de cada capítulo en secciones.

IV. Observaciones de carácter específico

Al artículo 2 "Definiciones"

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado III de Observaciones de carácter general, la relación de definiciones incluidas en este artículo debería completarse con algunos otros conceptos relevantes como los de "negociante", "agente", "gestión de residuos", "gestor de residuos" o "valorización".

Al artículo 3 "Competencias administrativas"

En la letra c), punto 1, sería conveniente que junto a la posibilidad reconocida a las entidades locales de establecer programas de prevención y de gestión de residuos de su competencia, se incluyese la de poner en marcha centros de reutilización.

Al artículo 4 "Usuarios del servicio de gestión local" y al artículo 18 "Objeto y operaciones incluidas en el servicio de recogida local ordinaria"

La definición de usuarios del servicio de gestión local de residuos contenida en el apartado primero del artículo 4 debería completarse, conforme a lo establecido en el artículo 12.5.a) de la ley 22/2011, con una referencia a los residuos domésticos generados en los comercios y servicios.

La misma consideración cabe efectuar respecto al artículo 18.1 cuando define el objeto del servicio de recogida local ordinaria.

Al artículo 5 "Derechos y obligaciones de los usuarios del servicio de gestión local"

Sería interesante que en este artículo se hiciera referencia a la posibilidad que tienen los ciudadanos de informarse acerca del destino, reutilización, proceso de reciclado e impacto ambiental de los residuos domésticos, debiendo facilitarse por

parte de los servicios de gestión local el acceso a dicha información o los medios a través de los cuales puede conseguirse la misma.

En el punto 3 de este mismo artículo, al establecer las responsabilidades de los usuarios del servicio sería conveniente incluir un nuevo párrafo en el que se regulase la responsabilidad en los supuestos de compostaje doméstico/comunitario.

Al artículo 13 "Régimen económico"

El punto 4 de este artículo establece, con el fin de impulsar la reutilización, el reciclaje y la valorización de los residuos objeto de gestión local, la posibilidad de adoptar tasas o tarifas locales diferenciadas que incentiven su separación en origen o penalicen su destino a la fracción resto. Entendiendo y compartiendo la oportunidad de la adopción de medidas de este tipo, el Consejo desea llamar la atención sobre la distorsión que el establecimiento de tasas adicionales locales puede generar en el mercado único, lo que podría suponer un incremento de cargas administrativas y costes asociados con la consiguiente pérdida de competitividad respecto a otras entidades locales en las que no se establezcan este tipo de tasas.

Al artículo 16 "Biorresiduos"

La promoción por parte de las administraciones públicas aragonesas de la recogida separada de biorresiduos contrasta con las medidas previstas en la propuesta de revisión del Plan GIRA 2014-2019 en el que se menciona expresamente que no se contempla la misma, planificando de acuerdo a la separación en destino.

En ese sentido se considera necesario revisar la previsión contenida en el Plan GIRA para adecuarla a lo previsto en el proyecto de Decreto que está, a su vez, en línea con lo propuesto por el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos.

Al artículo 21 "Residuos objeto del servicio local de recogida separada ordinaria"

El punto 2 de este artículo enumera las categorías de residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas que serán objeto de separación en origen y del servicio local de recogida separada en puntos limpios. Además de los puntos limpios existen otra serie de sistemas de recogida para estos residuos como, por ejemplo, el sistema especial de recogidas de voluminosos en Zaragoza a los que debería darse cabida en la redacción del precepto.

Por otra parte, el apartado d del mismo punto 2 debería contener una mención específica que indique la posibilidad de gestionar estos residuos a través del sistema de entrega en establecimientos comerciales así como tener en cuenta el capítulo IV (artículos 15 al 29) del Real Decreto 110/2015 de 20 de febrero sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

El punto e, por su parte, debería hablar de "residuos domésticos que se conviertan en peligrosos", dado que en los puntos limpios no se recogen residuos domésticos peligrosos, sino que estos se convierten en peligrosos en el momento de su entrega al gestor.

Al artículo 26 "Condiciones para la recogida separada ordinaria de residuos de construcción y demolición generados en obras menores"

El punto 2 de este precepto establece la exigencia de una fianza previa para las obras menores de construcción y reparación domiciliaria en cuantía necesaria para cubrir el gasto público de su gestión. Teniendo en cuenta la dificultad de estimar la cantidad de residuos que estas obras pueden generar, en cuanto que la ejecución de las mismas no requiere contar obligatoriamente con un proyecto de ejecución, no se considera oportuno solicitar una fianza, cuya cuantía va a resultar muy complejo calcular.

Para el caso de que no se atienda a la consideración anterior, este Consejo estima que, en su caso, sería necesario que el decreto detalle la base de cálculo de la fianza para determinar el importe de la misma, y ello tanto en aras del principio de seguridad jurídica, como para establecer un mínimo de homogeneidad que evite posibles distorsiones al principio de mercado único.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de aprobar una norma autonómica en materia de residuos domésticos y comerciales no peligrosos que cubra el vacío normativo en el que pueden encontrarse buena parte de nuestras entidades locales y que recoja además las especialidades de nuestra organización administrativa territorial.

No obstante, considera que dicha norma plantea importantes dudas interpretativas acerca de la aplicación directa o el carácter subsidiario de sus preceptos que es preciso aclarar, todo ello con el máximo respeto al principio de autonomía local.

El proyecto de Decreto es además susceptible de algunas mejoras que se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y de carácter específico.

Zaragoza, a 16 de marzo de 2015

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea