

# Edición digital

## Dictamen

10/2013

Sobre la revisión del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón  
(GIRA 2014-2019) y de su Informe de Sostenibilidad Ambiental

Consejo Económico y Social de Aragón

**CESA**  
CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE ARAGÓN



**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**  
COLECCIÓN DICTÁMENES  
Número 10/2013

Noviembre de 2013

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2013  
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](mailto:cesa@aragon.es)  
[www.aragon.es/cesa](http://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, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 26 de noviembre de 2013, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

Con fecha 23 de octubre de 2013 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 sometía a consulta de este Consejo “la revisión del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (GIRA 2014-2019) y de su Informe de Sostenibilidad Ambiental”, documentos a los que podía accederse a través de la sede electrónica del Gobierno 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, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social, en sesiones celebradas en fechas 22 y 25 de noviembre de 2013, respectivamente, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española, en su artículo 149.1.23ª, 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, asumió 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”.

La protección medioambiental es, pues, una materia de competencia compartida, en la que al Estado corresponderá la legislación básica y a la Comunidad Autónoma de Aragón el desarrollo legislativo y la ejecución.

La legislación básica estatal está constituida 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.

El artículo 14 de esta Ley prevé la elaboración de un “Plan estatal marco de gestión de residuos que contendrá la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación”, así como que las comunidades autónomas elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos.

La Comunidad Autónoma de Aragón, en ejecución de lo que entonces preveía la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, aprobó sucesivos planes para la gestión de residuos durante los periodos 2005 a 2008 y 2009 a 2015. Éste último (“Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2009–2015”), todavía vigente, es el que pretende revisarse a través de los documentos remitidos para dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón.

## II. Contenido

La documentación puesta a disposición del Consejo incluye un “Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2014–2019” y un “Informe de sostenibilidad ambiental”.

El documento del plan (en adelante, “plan GIRA”) se estructura en trece capítulos y cuatro anexos.

El capítulo 1, Introducción, se ocupa de cuestiones tales como el objeto y alcance del documento, la justificación del plan, su tramitación, estructura o marco legal.

El capítulo 2 expone las bases en que se fundamenta la revisión del plan GIRA, relacionadas con nuevas determinaciones legales de principios como los de jerarquía, autosuficiencia y proximidad, reciprocidad o universalidad en el ejercicio de la responsabilidad ampliada del productor, y adaptaciones como la del concepto de valorización energética o la del modelo de ejecución de los servicios públicos de titularidad autonómica.

Los capítulos 3 a 5 establecen nuevos objetivos y medidas para los llamados programas “horizontales”, de prevención, de valorización y de control.

Los capítulos 6 a 10 repasan las medidas a considerar en los distintos programas según los tipos de residuos a que se dedican: residuos domésticos y

comerciales, de construcción y demolición, no peligrosos, de materia orgánica residual y peligrosos.

El capítulo 11 atiende al programa de responsabilidad ampliada del productor.

El capítulo 12 establece un nuevo programa horizontal de datos, estadísticas e indicadores.

Y el capítulo 13 se ocupa de las medidas e instrumentos económicos.

Los anexos incorporan: la tramitación ambiental preceptiva (anexo I); datos e indicadores correspondientes al ejercicio 2011 (anexo II); marco legal (anexo III), y la Instrucción del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente sobre condiciones y control de la aplicación de materias fecales de origen ganadero en la fertilización agrícola.

El documento "Informe de sostenibilidad ambiental" se estructura en nueve capítulos y cinco anexos.

Los capítulos van dedicados a: (1) introducción; (2) revisión del plan GIRA; (3) diagnóstico territorial, económico y medioambiental; (4) zonas que puedan verse afectadas y problemas ambientales más relevantes; (5) alternativas consideradas en cada programa y análisis de las seleccionadas; (6) efectos globales del plan sobre el medio ambiente; (7) medidas para prevenir, reducir o compensar los efectos negativos; (8) medidas para el seguimiento, y (9) resumen no técnico.

En anexos se incorporan distintos análisis: de alternativas por programas, de eliminación mediante depósito en vertedero frente a la incineración; de modelos de gestión de residuos domésticos, de posibles ubicaciones para instalaciones de eliminación de residuos de construcción y demolición, y de un nuevo modelo de gestión para los residuos no peligrosos.

### III. Observaciones de carácter general

#### I

#### *La revisión del plan GIRA*

Tal como se expone en la documentación sometida a dictamen del Consejo, la revisión del plan vigente antes de la conclusión de su horizonte temporal original (prevista para 2015) viene justificada por las modificaciones introducidas mediante la nueva regulación estatal de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, así como por la previsión, que incorpora el vigente plan GIRA 2009–2015, de su revisión sistemática en el año 2012.

De acuerdo con lo previsto expresamente en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón, la revisión del plan GIRA quedará sometida al procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, regulado en sus artículos 11 a 21. En concreto, el artículo 17.1 prevé:

*"El promotor someterá, de forma simultánea, el borrador del plan o programa, incluyendo el informe de sostenibilidad ambiental, a las consultas previstas en el documento de referencia y a información pública mediante anuncio, a su cargo, en el «Boletín Oficial de Aragón» y en medios de comunicación autonómicos, comarcales o locales, por un período de dos meses."*

Sin embargo, el documento que se ha utilizado para los trámites de información pública y de consultas no puede calificarse propiamente como "borrador" del plan. Efectivamente, el amplio documento remitido, con el significativo subtítulo de "versión preliminar", dedica importante esfuerzo a exponer objetivos y medidas en relación con cuestiones que prevén modificarse a partir del plan vigente, pero no transmite una información de conjunto sobre la planificación que se pretende que esté vigente entre 2014 y 2019. En su página 12, el documento señala:

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

Esta configuración del documento, en cuya redacción se incluyen opiniones, sugerencias o llamadas de atención, parece propia de un documento para la reflexión y el debate sobre la gestión de los residuos –tal como vino a hacerse en el proceso de participación ciudadana–, más que de un documento puramente planificador.

Averiguar cuál es la planificación que el Gobierno de Aragón pretende en materia de residuos para el periodo 2014–2019 exige "componer" las previsiones de esta "versión preliminar" con las determinaciones no modificadas del plan vigente, tarea refundidora que excede a la que debe realizar cualquier ciudadano que desee participar en el trámite de información pública, y que solo puede corresponder a la administración.

Como parece reconocerse en la última frase del texto transcrito ("*sin perjuicio de su incorporación a un texto único para su aprobación una vez finalizado el procedimiento de revisión*"), la intención sería finalizar el procedimiento de revisión sobre esa "versión preliminar", antes de redactar ese texto único que sería el que

se sometería a aprobación del Gobierno de Aragón. Esto podría poner en entredicho la totalidad del procedimiento, en la medida en que podría argumentarse que el borrador de plan no había sido sometido a los trámites legales de información pública y consultas.

Por otra parte, asumir sin mayor detenimiento la prórroga hasta 2019 de determinadas decisiones que se adoptaron en 2009, supone, por una parte, dar por ciertos o constantes aquellos datos e informaciones que fundamentaron aquellas decisiones; pero, sobre todo, supone entender que tales decisiones, adoptadas en su momento para un horizonte de cinco años, siguen siendo las correctas cuando ese horizonte se eleva a la década.

La ampliación temporal prevista exigiría una nueva evaluación global y sistemática de todos los datos e informaciones acumulados en los primeros años de vigencia del plan, y para todos y cada uno de los programas que conforman el plan GIRA, así como de su proyección hasta la fecha de finalización del plan, 2019. A falta de esa evaluación completa y de esa proyección a término, la revisión del plan que se pretende únicamente debería alcanzar el horizonte temporal original, 2015, fecha para la que existieron en su momento tales datos y proyecciones.

Interesa señalar, por último, que en el proceso de participación –al que se atiende más extensamente en el siguiente apartado de este dictamen– se concluyó, en todos y cada uno de sus talleres, la necesidad de redactar un documento único y completo. Esta propuesta fue aceptada expresamente por la administración en la sesión de retorno celebrada el 12 de julio de 2013, según consta en el correspondiente documento “Valoración de las propuestas de los talleres”, que puede obtenerse a través de la página web del Gobierno de Aragón.

Por lo expuesto, el Consejo considera necesaria la redacción de un texto único, sobre el que recabar aportaciones por vía de información pública y consultas, antes de que pueda considerarse finalizado el procedimiento de revisión.

## II

### *El procedimiento de revisión del plan GIRA*

El Consejo Económico y Social de Aragón quiere apoyar expresamente la decisión del Gobierno de Aragón de acompañar la tramitación administrativa del plan GIRA, exigida por la Ley de Protección Ambiental de Aragón, de un proceso de participación ciudadana. El Consejo, que mantiene como lema de su actuación “el valor de la participación”, considera que ése es el camino más adecuado para conseguir regulaciones que alcancen un alto grado de legitimidad social.

En este sentido, el Consejo estima adecuadas la apertura del proceso de participación ciudadana, su coordinación junto con la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, y la existencia de un

documento de retorno en que se ponen de manifiesto las aportaciones realizadas, así como la valoración que la administración tiene de cada una de ellas.

No obstante, el proceso tuvo algunas limitaciones, que condicionan sus resultados, como su propia duración –no suficiente para un proceso deliberativo profundo en una materia con tantas implicaciones económicas, sociales y medioambientales– o la amplitud de las cuestiones atendidas por los distintos talleres –donde no pudo atenderse ni el conjunto del documento presentado, ni el global de lo que habría de ser el plan GIRA 2014–2019.

Por otra parte, el momento en que se realizó ese proceso de participación ciudadana no fue el idóneo. Hubiese sido más oportuno realizarlo con anterioridad a los trámites de información pública y consultas, ya que ello hubiese permitido, por un lado, incrementar su duración y la amplitud de sus deliberaciones, y, por otro, incorporar junto con esa “versión preliminar” –adecuada para el debate en el proceso de participación y deliberación ciudadana– las aportaciones aceptadas por la administración, para convertirlo así en el “texto único” que sí sería el auténtico borrador del plan.

En cuanto a la tramitación prevista por la Ley de Protección Ambiental de Aragón, según su artículo 17 (ya transcrito en el apartado anterior de estas observaciones), el borrador del plan debe someterse de forma *simultánea* a las consultas previstas en el documento ambiental de referencia y a información pública. En este caso, se ha realizado en primer lugar la información pública –simultaneando el proceso de participación ciudadana– y sólo después se ha remitido para las citadas consultas –trámite a que responde el presente dictamen.

La principal dificultad de este proceder no es la derivada de una incorrecta sucesión de trámites administrativos, sino la que proviene de separar durante varios meses (entre el 8 de julio de 2013, cuando termina el proceso de información, hasta el 18 de octubre de 2013, cuando se solicitan las preceptivas consultas) lo que, por prescripción legal, debe ser simultáneo. Esto ha generado confusión en cuanto a la eficacia del proceso de participación llevado a cabo, ya que ni se ha adaptado el documento a las conclusiones de ese proceso participativo, ni se ha remitido información al Consejo que permita conocer y valorar los compromisos ya asumidos en ese proceso por la administración.

### III

#### *La participación de órganos especializados*

Tal como se expone en el documento sometido a dictamen, el vigente plan GIRA 2009–2014 (apartado 1.7, “Horizonte temporal”) prevé su revisión “teniendo en cuenta el informe de la Comisión de Seguimiento y del Observatorio de Medio Ambiente de Aragón”. Sin embargo, no consta que se haya emitido ninguno de estos informes por los citados órganos participativos.



La gestión de residuos es una materia compleja y un ámbito cuyas decisiones tienen implicaciones en muy diversos campos. Es, por tanto, una cuestión adecuada para buscar la máxima participación especializada en todo el proceso de decisión: tanto en la selección de las líneas generales del plan, como en su redacción y debate, y en el control de su aplicación posterior. Esta participación especializada debe asegurarse, como mínimo, contando la intervención protagonista de los propios instrumentos que el vigente plan previó: la Comisión de Seguimiento y el Observatorio de Medio Ambiente.

Mediante un desarrollo adecuado de los procesos participativos, el plan GIRA vigente fue aprobado con un alto nivel de consenso social. El Consejo considera que mantener un nivel de consenso similar para su revisión debe considerarse un objetivo irrenunciable para el Gobierno de Aragón.

#### IV

#### *Información suficiente y de calidad*

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que un plan como el sometido a dictamen debe estar fundamentado en consideraciones de todo tipo: ambientales, económicas y sociales. En la medida en que todo plan pretende anticipar la mejor opción en circunstancias todavía no producidas, necesita, hacia el pasado, reflexionar a partir del mayor número posible de datos contrastados y, hacia el futuro, prever con la mayor aproximación el desarrollo de sus elementos condicionantes.

En cuanto a lo ya sucedido, en el documento remitido a consulta se echa de menos una mayor calidad en los datos y estadísticas aportados, en ocasiones poco actualizados (en general van referidos a 2011) y en otras sustituidos por estimaciones.

En cuanto al porvenir, el capítulo de "Medidas e instrumentos económicos" resulta claramente insuficiente tanto para justificar las opciones de gestión propuestas, como para realizar una mínima valoración de conjunto sobre la fiscalidad ambiental, y en concreto sobre las tasas cuya creación o mantenimiento se prevé.

En general, el documento aporta insuficiente información para poder realizar valoraciones fundamentadas sobre cuestiones claves de su contenido, como, por ejemplo, la modificación de la declaración de los servicios públicos de titularidad autonómica, o la opción por la valorización energética, cuestiones que merecerían un debate público amplio y abierto, considerando sus antecedentes sociales y políticos.

## V

*Objetivos estratégicos para la Comunidad Autónoma*

Por último, el Consejo Económico y Social de Aragón cree necesario recalcar que, en la actual situación económica, laboral y social aragonesa, existen algunos objetivos estratégicos de primer orden que deben incorporarse de modo específico en todos los instrumentos de planificación del Gobierno aragonés, y entre ellos:

- La generación de empleo, y muy especialmente en un ámbito con la potencialidad de creación de empleos que tienen actividades como la recogida selectiva, el reciclaje o la valorización material, y
- La eliminación de trámites y cargas administrativas para las empresas que desarrollan su actividad en Aragón.

**IV. Conclusiones**

El Consejo Económico y Social de Aragón considera oportuno proceder a la revisión del vigente plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón, propuesta por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

Sin embargo, para ello, atendiendo a lo citado en el cuerpo del presente dictamen, este Consejo considera necesaria la redacción de un nuevo documento fundamentado, completo y sistemático, que incorpore todo el contenido, plazos y requisitos de participación establecidos en la normativa, exigibles a un nuevo plan con proyección hasta el año 2019.

El Consejo cree que ese nuevo documento habría de ser sometido a una nueva información pública y a la opinión de los distintos órganos especializados que deben emitir su parecer, con el objetivo de que el plan GIRA alcance, como en ocasiones anteriores, un alto grado de consenso social.

Zaragoza, a 26 de noviembre de 2013

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea