

# Proceso de participación ciudadana para la revisión del Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón

## TALLER PARTICIPATIVO Nº 1 RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN Acta de la sesión

*Zaragoza, 17 de Junio de 2013*



# Índice

ÍNDICE	2
1. INTRODUCCIÓN	3
2. DESARROLLO DE LA SESIÓN	4
3. ASISTENTES	5
PARTICIPANTES	5
ORGANIZACIÓN	5
4. BIENVENIDA Y PRESENTACIÓN	6
5. BALANCE GENERAL	6
5.1. LAS LUCES...	6
5.2. LAS SOMBRAS...	7
5.3. ALGUNAS ACLARACIONES SOBRE ESTE BALANCE	10
6. LAS APORTACIONES A LAS PREGUNTAS CLAVE	10
7. APORTACIONES EN EL DEBATE PLENARIO	22
7.1. PROPUESTAS DE MEJORA DEBATIDAS	22
7.2. ALGUNAS ACLARACIONES SOBRE ESTE BALANCE	35
8. EVALUACIÓN DE LA SESIÓN	36
PUNTUACIONES MEDIAS Y VALORACIONES GENERALES	36
COMENTARIOS DE LOS PARTICIPANTES	36

# 1. Introducción

El instrumento de planificación vigente en Aragón en materia de residuos es el Plan GIRA 2009-2015, cuya vigencia finaliza el 31 de diciembre de 2014. Sin embargo la trasposición de varios cambios normativos a nivel europeo obliga a adaptar nuestra planificación autonómica en este campo. Esta adaptación no se limita a contenidos puramente normativos ya que además se han establecido una serie de objetivos de gestión con sus respectivas fechas límite para su consecución.

Para una adecuada adaptación a la realidad sectorial y territorial aragonesa se ha iniciado el trámite de información pública y además, mientras esté abierto el periodo de alegaciones, la DG de Calidad Ambiental en coordinación con la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación han iniciado un proceso de participación ciudadana para promover la participación en la gestión de los residuos en Aragón de los principales actores implicados.

Este taller participativo forma parte de la fase deliberativa del proceso, cuyo esquema resumido aparece a continuación:



## 2. Desarrollo de la sesión

El taller participativo se llevó a cabo el día **17 de Junio de 2013**, en horario de **10,00h a 13,30h**, en la Sala Hnos Bayeu, en el Edificio Pignatelli (Zaragoza).



Los objetivos de este taller participativo eran los siguientes:

- **Profundizar en las distintas miradas** de los principales agentes sociales y económicos sobre la futura gestión integral de los residuos de Aragón.
- Abrir un espacio para **contrastar y completar el documento de trabajo** (versión preliminar) con los diferentes actores implicados. En este taller se debatió el programa de Residuos de Construcción y Demolición (RCD).

Para alcanzar estos objetivos se desarrolló el siguiente **orden del día**:

10.00 – 10.45	Presentación de la sesión, de los participantes y primer balance del documento propuesto
10.45 – 11.00	Cuestionario individual preguntas clave.
11.00 – 11.15	Breve descanso – Café y pastas.
11.15 – 13.15	Debate plenario – Propuestas de mejora
13.15 – 13.30	Conclusiones y cierre de la sesión.

### 3. Asistentes

A continuación aparecen los nombres de las personas asistentes:

#### Participantes

Nombre	Entidad / Asociación
Enrique Beisti García	Reciclados del Pirineo S.A.
Loreto Beltran Audera	CREA
José M <sup>a</sup> Cester Beatote	MLN
Inmaculada Cugat	Federación de Empresas de la Construcción de Zaragoza
María del Mar Fernández Lorente	UGT
José María Guarido Ubierno	Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos
Roberto Loraque Alonso	Asociación de Excavadores de Aragón (AEXAR)
Rita Martínez Andia	Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos (ANEFA)
M <sup>a</sup> José Robledo	CEPYME Aragón
María Villar San Pio	Colegio Oficial de Arquitectos

#### Organización

Nombre	Entidad / asociación
Sergio Castel	Dirección General de Participación ciudadana, Acción Exterior y Cooperación
Elías Escanero	Dirección General de Participación ciudadana, Acción Exterior y Cooperación
Juan Manuel Lorente	Dirección General de Calidad Ambiental
José Luis Burrel	Dirección General de Calidad Ambiental
Xavier Carbonell	Equipo de facilitación. ARC Mediación Ambiental
Mar Fábregas	Equipo de facilitación. ARC Mediación Ambiental

## 4. Bienvenida y presentación

**Xavier Carbonell Casadesús**, de ARC Mediación Ambiental, Asistencia técnica de la DG de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, dio la bienvenida a todas las personas asistentes agradeciendo su presencia e hizo una breve explicación del proceso participativo, centrándose, en este caso en los objetivos, metodología y funcionamiento de la sesión, así como de los roles a adoptar por las personas y entidades asistentes. Posteriormente, se presentaron todos los asistentes.



## 5. Balance general

Se inició el trabajo en el taller solicitando a los asistentes una valoración previa al documento. Se trataba de realizar una reflexión en abierto respecto a los aspectos positivos del borrador y aquellos que sería necesario mejorar en posteriores revisiones. En clave de debate nos referimos a ellos como luces y sombras del documento.

A continuación se presenta un listado agregado de las opiniones de los participantes.

### 5.1. Las luces...

- Se replantea una reorganización de las infraestructuras para adaptarlas al marco actual.
- Aunque no exento de dificultades, se opta por un modelo de gestión y valorización de los residuos en los caminos públicos.

- Se incluyen medidas de gestión de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.
- Se facilita el acceso a la información de obras a tiempo real, a través de la propuesta de creación de un registro de las licencias de obra mayor vigentes. Esto supone una novedad respecto al GIRA vigente.
- La invitación a colaborar en este proceso participativo a los principales actores implicados.
- El objetivo que fija el plan de conseguir que el 70% de los residuos de construcción y demolición sean destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales y las actuaciones para conseguirlo. Aunque sea consecuencia directa de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, es una señal de que por fin nos hemos tomado en serio este reto.
- El marco legal ha hecho que se plantean aspectos que no deberían haberse declarado como servicio público, dando juego a la iniciativa privada, especialmente en el tema de la valorización. La evolución de este marco normativo, tal y como se refleja en este documento, facilitará la entrada de esta iniciativa privada.
- El nuevo GIRA abre las operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición

## 5.2. Las sombras...

- Se centra demasiado en la preocupación de conseguir que el 70% de los residuos de construcción y demolición sean destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales y en la búsqueda de alternativas para la correcta prestación del servicio público.

- Se echan de menos aspectos como la sensibilización, el control o la educación de productores y gestores de residuos
- Resulta un documento de complicada lectura. No se entiende claramente si se trata de un plan o de un programa, si es un documento que actualiza el GIRA vigente o si lo apostilla.
- Se echan de menos medidas de prevención. Al menos en el programa objeto de debate en este taller (Residuos de construcción y Demolición), no aparece ninguna medida en esta línea.
- En el proceso de participación y de información pública se debería haber puesto a disposición el documento completo, no sólo lo que se quiere modificar. El hecho de que el documento de referencia sea parcial, justifica que haya temas que no aparecen (como el que se cita en el punto anterior de las medidas de prevención) pero que en realidad sí que se contemplan en el GIRA vigente, es decir, en el texto completo. Se alerta sobre la posibilidad de que finalmente se apruebe un documento en el que se hagan cambios respecto al GIRA vigente y que no se hayan contrastado en el proceso de participación e información pública.
- Este programa plantea medidas que pueden suponer una injerencia a competencias de otras administraciones.
- Se abre la posibilidad de realizar las operaciones de reciclado de escombros para alcanzar el objetivo del 70% de valorización a todo tipo de empresas públicas y privadas, incluso a los concesionarios de gestión de escombros.



- Inquietud de cómo se definirán las obras destino de los residuos en los proyectos técnicos.
- La Ley 2/2013, de modificación de la Ley 26/2003 de Medidas Tributarias y Administrativas abría un campo que no se acaba de ver reflejado en este documento.
- El texto a revisión refleja las deficiencias en el funcionamiento de los servicios públicos a día de hoy.
- Dado que hasta ahora la iniciativa privada no había entrado a la posibilidad de realizar operaciones de reciclado de los escombros, difícilmente se puede conocer si puede alcanzar o no el compromiso del 70%. Sin embargo, el documento ya plantea varias medidas por si no existiera la iniciativa privada.
- El estudio de gestión de residuos es demasiado rígido en cuanto a la identificación de las obras de destino. Tal vez se podría pensar en flexibilizarlo y que se convirtiera en una declaración de intenciones.
- No hay datos de reciclaje de este tipo de residuos que nos sirvan como punto de partida para dimensionar infraestructuras y servicios.
- Aunque el documento contempla un largo listado de principios y de ideas, se echa de menos una concreción en el contenido que ayude a adoptar una posición y a opinar.
- Se echa en falta que el programa incluya propuestas concretas de inspección y control sobre las obligaciones de los promotores, los contratistas y los gestores en materia de gestión de RCD.
- Faltan datos sobre los niveles de reciclaje y valorización alcanzados por el Servicio Público de gestión de escombros.

### 5.3. Algunas aclaraciones sobre este balance

Juan Manuel Lorente, Jefe del Servicio de Planificación Ambiental, de la Dirección General de Calidad Ambiental, adelanta las siguientes aclaraciones sobre algunas de las sombras planteadas por los participantes:

- El texto sometido a participación pública se limita a exponer aquellos aspectos del GIRA vigente cuya revisión se propone. El próximo documento (que conforme a la Ley se denominará "Propuesta de Plan"), será un texto único, resultado de unir en un sólo documento los aspectos modificados mediante la presente revisión más aquellos contenidos del GIRA vigente que se mantienen.
- Se ha preferido elaborar un documento simplificado y que estuviera centrado en los aspectos a revisar respecto al GIRA vigente.
- Por tratarse de un procedimiento de revisión sometido al trámite de Evaluación Ambiental de Planes y Programas, la competencia para establecer si procede (o no) la apertura de otro plazo de información pública corresponde a la autoridad ambiental (el INAGA). Y esta valoración habrá de realizarse en función de que el texto final incluyera (o no) medidas o contenidos que, en su caso, no se hubieran sometido a información pública
- Desde el punto de vista puramente técnico, el principal inconveniente de que se abriera un segundo plazo de información pública es el riesgo de incumplimiento del plazo establecido en la Directiva 2008/98/CE para elaborar el plan autonómico de prevención (12 de diciembre de 2013).

## 6. Las aportaciones a las preguntas clave

A continuación aparecen, de forma agregada, las conclusiones del vaciado de los 10 cuestionarios rellenados en una parte del Taller. Estos cuestionarios recogían una serie de preguntas que la Dirección General de Calidad Ambiental considera clave en el nuevo modelo de gestión de los Residuos de Construcción y Demolición. Se trata por tanto de la agregación de aportaciones individuales. Para facilitar la lectura, hemos añadido un corto titular a cada uno de los párrafos.

## 6.1. ¿Sería compatible con el principio de “quien contamina, paga” el hecho de destinar fondos públicos para el cumplimiento de los objetivos en materia de gestión de los RCD?

### ***Se podría plantear por razones de política territorial***

El GIRA sí que podría contemplar el destino de fondos públicos al cumplimiento de los objetivos legales en materia de gestión de estos residuos siempre y cuando sirviera para asegurar que el servicio de gestión de RCD se realice con la misma calidad en todo el territorio. Para ello, se debería incluir también la valorización del residuo y el uso de árido reciclado.

### ***Planteando el posible impulso a la iniciativa privada***

En principio, se podrían destinar fondos públicos, pero no dejando de lado la participación o inversión privada, aunque sin duda depende del supuesto. Quizás, si en una zona la iniciativa privada no es operativa, sería pensable que el Gobierno habilitase alguna vía para ayudar a esa iniciativa al cumplimiento de los objetivos

### ***Especificando claramente la valorización a la que irían destinados esos fondos públicos***

Siempre que los fondos públicos se definiesen en destino que puedan ir destinados a tal fin. Pero no se puede dejar abierto a cualquier valorización.

### ***Para apoyar la puesta en marcha del modelo de gestión de los RCD***

El destino de los fondos públicos no sería tanto para apoyar a los gestores, sino para poner en marcha el modelo. Los fondos públicos podrían promover estudios sobre la utilización correcta de RCD, podría servir para implicar a Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos en los proyectos de uso en caminos rurales, para elaborar guías orientadoras sobre la gestión de los RCD o para impulsar proyectos de valorización "in situ" y de autogestión.

### ***Siempre y cuando se repercuta el coste al productor del residuo***

Según el principio de “quien contamina, paga”, aunque se destinaran fondos públicos para la gestión de los RCD, el coste se debería repercutir al productor

del residuo. De alguna forma, hasta ahora ya se han destinado fondos públicos en la prestación del Servicio Público.



## 6.2. Adaptación del principio de “quien contamina, paga” a los RCD: ¿”quien promueve, paga”?

### ***Quien promueve, paga, al ser el generador y propietario de los residuos***

El promotor es el dueño de la obra, y por lo tanto, el último responsable de la correcta gestión de los residuos que se generen en esa obra. Por lo tanto, como principio, sería correcto.

### ***Siempre y cuando haya una trazabilidad del RCD desde su producción hasta su reutilización***

Como premisa, es correcta; sin embargo, sin una trazabilidad del RCD desde su producción hasta su reutilización, es incompleta.

### ***Distribuyendo los costes entre los que contaminan, que no sólo son los promotores***

Hay que dejar claro que "quien contamina, paga". Y hay que ver quien contamina: promotor, proyectista, constructor, transportistas, comprador, etcétera, y repartir los costes de la gestión del RCD entre todos ellos.

### ***Teniendo en cuenta que la Administración también puede ser promotora***

¿Qué ocurre con las obras promovidas por la Administración?

### 6.3. Identificación de las obras a las que se destinen los RCD para su valorización o reciclado en la fase de proyecto

#### ***Dificultades para la identificación de las obras de destino de los RCD en fase de proyecto***

- Está bien que la intención inicial se recoja en este documento, pero se debería ser flexible ya que determinadas obras tienen un plazo de ejecución largo y con el tiempo puede que la acción final a desarrollar se considere mejor cambiarla.
- La valorización incluye la reutilización del material. Para un promotor es imposible, al empezar una obra, saber qué obra estará haciendo cuando se le genere el residuo.
- Es muy complicado coincidir en el tiempo y que esa identificación sea real, excepto canteras, graveras y espacios degradados
- El hecho de obligar a identificar los destinos en la fase de proyecto nos puede volver a llevar a la situación actual, en la que a falta de definición, todo se lleva a vertedero
- Resulta complicado definir las obras de destino, pues las obras de demolición no son inmediatas y las obras de destino pueden aparecer de un día para otro
- La identificación en el estudio de gestión de las obras de destino puede resultar complejo o difícil por la propia evolución de una obra, dada su "gestación" desde la operación.

#### ***Justificación del cumplimiento del objetivo mediante declaración final del destino***

Por todos los argumentos anteriores, se propone que haya una cierta flexibilidad. El estudio de gestión debería ser una "declaración de intenciones", un compromiso y justificar el cumplimiento posteriormente (fin de obra) mediante la declaración del destino de los residuos generados.

### ***Que esta identificación de las obras destino de los RCD se realice en la fase de Plan de gestión***

Si hay que identificar la obra finalista, sería más factible hacerlo en fase de Plan de Gestión antes del inicio de la obra, y no en proyecto.

### ***Seguimiento de la trazabilidad de los materiales a incorporar a la obra***

La identificación debería establecerse en destino atendiendo al seguimiento de la trazabilidad de los materiales a incorporar a la obra.

### ***Alternativa: compromiso de entrega a gestor autorizado***

En lugar de identificar las obras de destino, podría haber un compromiso de entrega del 70% de los RCD a un gestor autorizado y vigilar correctamente que éste lo hace.

### ***Difícil cuantificar el porcentaje de valorización y de producción de RCD si no se identifican las obras***

Si no se identifican las obras de destino, de ninguna forma se podrá saber el % de valorización, ni de producción de RCD

## **6.4. Alternativas a la cartera pública de obras de destino**

### ***Criterios a tener en cuenta para analizar posibles alternativas***

- Económicos, como la disminución de los costes de gestión, el aprovechamiento de la logística de transporte de otros materiales o los costes del incremento del transporte.
- Territoriales: En función de la zona de Aragón en donde se producen los RCD, es muy posible que la alternativa más barata sea llevárselo a instalaciones de gestión. Zonas con baja densidad de población no se producen RCD suficientes para plantear alternativas
- Ambientales, como la valoración de la Huella de Carbono.

- Legales: No es un problema de alternativas baratas, sino alternativas que cumplan la ley, no sólo en el 70% de la valorización sino también en la correcta gestión del residuo.
- Técnicos, como la calidad del material.

### ***Posibles afecciones de una cartera pública de obras de destino***

Habría que tener presente la afección que una cartera pública de obras de destino puede tener en el mercado de la construcción. La adecuación y constante evolución del sector puede ofrecer alternativas económica y técnicamente más viables.

### ***Ausencia de información de partida para poder valorar alternativas***

¿Cuántos RCD se producen en la actualidad? ¿Qué previsión hace el GIRA en diferentes escenarios económicos? ¿Lo barato es lo único viable o mejor habrá que pensar en lo sostenible y de futuro? ¿Existe un catálogo de caminos? ¿Qué piensa la DG de Territorio? ¿Y la de Carreteras? ¿Y la de Medio Natural?

## **6.5. Alternativas al establecimiento de las tarifas de último recurso**

### ***Tarifas de último recurso asequibles***

Aunque el servicio público debería ser siempre el último recurso, ya que si hay iniciativa privada suficiente, habría competencia, en el caso de que no haya otra opción, las tarifas deben ser asequibles para asegurar que se utilizará este servicio.

### ***Justificación de la ausencia de iniciativa empresarial***

¿Cómo se justificaría la falta de iniciativa empresarial?. La definición de la fianza previa en base al riesgo de que pueda faltar iniciativas empresariales, puede resultar compleja; habría que estudiar los parámetros a tener en cuenta en cuanto a la justificación de la falta de iniciativa empresarial.

### ***Escasa viabilidad de estas tarifas de último recurso***

No todos consideran adecuado el establecimiento de estas tarifas. De hecho, hay una aportación que dice que no cree que funcionen, pues se trata de una nueva función que obligaría a los concesionarios a ser constructores, transportistas e ingenierías. Las Diputaciones Provinciales ya hacen estos servicios para los Ayuntamientos, les asesoran en las obras, que utilicen a sus técnicos y con fondos económicos. Se originarían problemas entre servicios públicos e iniciativa privada.

### ***Definir exactamente en qué consistiría esta tarifa***

La tarifa de último recurso podría ser la solución, pero se deberían definir claramente los parámetros de uso de esta tarifa, la cantidad de RCD a gestionar, las distancias, la valoración de los proyectos por parte de la Administración, el coste de trasladar los residuos a los vertederos autorizados para cada zona, etcétera.

### ***El establecimiento de la fianza debería ser independiente de la tarifa último recurso***

No se acaba de entender la relación de la tarifa de último recurso con el establecimiento de fianzas. La fianza debería fijarse en función del presupuesto del Estudio de Gestión.

### ***Planteamiento de diferentes escenarios***

Deben plantearse diferentes escenarios de trabajo en diferentes marcos económicos, y de aquí plantear un Programa de RCD. Tener en cuenta los Planes de Rehabilitación de viviendas. Los empresarios de gestión de RCD dicen que hasta ahora el mercado no se ha movido... ¿Cómo se mueve en crisis?

## **6.6. Alternativas para garantizar la seguridad jurídica en la determinación de las cuantías de las fianzas**

### ***La fianza se establece en el estudio de gestión***

La fianza se establece en base al presupuesto del Estudio de Gestión. Si dicho estudio no es adecuado, se debería solicitar su modificación.

### ***Elaboración de instrumentos o herramientas que faciliten el cálculo***

Se plantean varias herramientas que podrían ayudar al cálculo de la fianza. propone, por ejemplo, establecer unos módulos mínimos (como en el caso de las tasas de las licencias de obra). También se podría aprobar una orden que normalice el cálculo y sea igual para todos o de elaborar guías con tablas y precios orientativos (pues en ocasiones el presupuesto del proyecto de residuos está minusvalorado y eso no permite hacer un cálculo real de la fianza). Se propone también que este tema en concreto sea valorado en un grupo de trabajo específico experto en el tema.

### ***El grado de exigencia de esta fianza***

El problema no es tanto la determinación de la fianza sino el hecho de que se esté exigiendo de forma efectiva (en el caso de poblaciones pequeñas no se exige aval todavía).

## **6.7. Potencial de reutilización, reciclado y/o valorización de los escombros**

### ***El potencial de reutilización, reciclado y/o valorización de los escombros es generalmente inferior al propuesto***

Aunque hay alguna persona que da una cifra (entre escombros limpio y mixto, entre un 50 y un 70%), en general se responde a esta pregunta diciendo que el potencial actual es bajo y se apuntan algunas razones:

- Las exigencias de los pliegos de prescripciones de las obras invalidan en muchos casos el empleo de materiales procedentes de estos procesos
- La Administración no siempre está dispuesta a utilizarlos en sus propias obras.
- La legislación actual exige que los materiales reciclados cumplan los mismos requisitos que el material natural.

### ***Este potencial podría incrementarse...***

Si se aplican medidas de prevención en la fase de construcción, cada vez será mayor el potencial.

## 6.8. Proporción de escombros generados en el derribo de una casa para reciclar/valorizar

### ***Esta proporción depende de muchas variables***

Se habla desde el tipo de construcción (antigüedad), el material del que se haya construido la vivienda, el presupuesto disponible para el derribo (para valorizar hay que separar con cuidado y eso cuesta dinero) y del destino del material valorizado. El material obtenido del reciclaje de residuos de obra menor o de viviendas no suele tener calidad suficiente para su empleo como materiales de relleno en obra civil, si bien puede ser apto para su uso en obras de restauración, rellenar graveras,...

### ***Estos datos deberían ser el punto de partida para poder plantear este programa***

La proporción de escombros que se genera en el derribo de una vivienda unifamiliar, o de un bloque de pisos, o de cualquier otro tipo de edificación, se debería conocer para poder plantear este programa. Tal vez habría que recurrir a los arquitectos, o a centros de estudios (como el CEDEX). La propia Administración debería disponer de estos datos (DG de urbanismo, por ejemplo).

## 6.9. Sobre las zonas de gestión del servicio de eliminación de escombros

### ***En algunos casos, puede resultar excesivo una instalación completa por comarca (33 zonas de gestión)***

Además del principio general de ubicar una instalación en cada cabecera comarcal tendría que ser flexible y valorar las circunstancias sociales, ambientales,... En algunos casos parece excesivo (por la escasa actividad de la construcción) una instalación completa por comarca. A esto se une que si el servicio público entra en competencia con iniciativa privada, la rentabilidad de las zonas de gestión puede resultar dudosa. Si se direccionan todos los RCD a instalaciones del servicio público, se podrían plantear 3 ó 4 zonas

### ***Variables a tener en cuenta para hacer el diseño de las zonas de gestión***

Sería necesario conocer datos de gestión anteriores, tipo de producción, gestión y coste de los mismos. Por otro lado, allí donde sea necesario, habrá que saber previamente cuántos RCD se generan por comarca, por municipio, la inversión a realizar, las distancias mínimas desde los puntos de producción, las tarifas que se cobren... y, con todas estas variables, diseñar las zonas de gestión. Se alerta sobre las consecuencias que entraña un diseño sobredimensionado. Por último se pide que en el diseño se tenga en cuenta la sostenibilidad y más si es con dinero público, de todos nosotros.

### ***Una propuesta concreta del tipo de instalaciones***

Se plantea que cada zona de gestión tenga el mínimo número de vertederos, ciñéndonos a los ya construidos y, si es posible, por contratos anuales. Hay que tener en cuenta que, si se valoriza correctamente, las cantidades de RCD a eliminar serán mínimas. Por otro lado, se plantea que debería haber centros de almacenamiento intermedio (casi 1 por población, consistentes en una explanada vallada) y siempre vinculados a otras instalaciones ya autorizadas. Por último, se propone que el gestor que sea autorizado para valorizar en instalación, sea el único que puede instalar los centros de almacenamiento.

## **6.10. Sobre el diseño concreto de una zona de gestión de escombros que abarcase 5 comarcas...**

### ***Razones por las que sería mejor ubicar 1 instalación de eliminación por comarca.***

Sería mejor una instalación por comarca (aunque no se construyan a la vez), sin que sea necesario que esté en la cabecera comarcal si hay mejores ubicaciones (optimizar distancias de transporte). Instalaciones intermedias, pocas, ya que llevan asociadas mayores costes, doble carga, transporte, etcétera.

### ***Razones por las que sería mejor ubicar menos instalaciones de eliminación.***

Actualmente, con el nivel de obra por los suelos, hay quien opina que sería mejor que hubiera 3 instalaciones de eliminación apoyadas con 2 puntos de acopio, en

lugar de 5 instalaciones de eliminación, por considerar una opción menos costosa y quizás más eficiente.

### ***Datos para poder hacer la estimación.***

Para hacer una propuesta de diseño, sería necesario conocer la zona, su extensión y población, las necesidades, los residuos que se generan en esas 5 comarcas, los diferentes escenarios previstos.

## **6.11. Distancia máxima de transporte del escombros para que el coste de valorización sea inferior al de eliminación**

### ***El transporte es sólo una variable.***

El coste de valorización es función de otras variables más allá del coste del transporte, dependiendo en mayor medida de las tarifas que se establezcan de eliminación y del coste de valorización.

### ***Mejor hablar de tiempos, en lugar de distancias.***

Más allá de las distancias, en algunos casos se tiene que valorar el tiempo de desplazamiento (se pone, como ejemplo, la distancia entre Ejulve y Aliaga, separados por 40 kilómetros, pero que se tardan en recorrer 1 hora y 35 minutos).

## **6.12. Soluciones alternativas al modelo propuesto**

### ***Impulso de la iniciativa privada.***

Se plantea que haya un impulso de la iniciativa privada para llevar a cabo estas operaciones, agilizando los expedientes y simplificando los trámites. Habría que consultar al sector privado sobre la disponibilidad de medios para realizarlo. Otra persona plantea que no se compatibilice servicio público e iniciativa privada en zonas libres.

### ***Estudiar diferentes escenarios de futuro.***

Hay que conocer datos, hacer estudios en marcos de futuro económicos, sostenible, de calidad, contar con todos los implicados, y luego dar soluciones.

### ***Exclusividad del servicio público para gestionar los RCD.***

Se plantea un modelo en el que no haya valorización in situ, así como la exclusividad del servicio público para gestionar los RCD, y que sean estas instalaciones las que cumplan con el 70% de reciclado. Siempre y cuando existan métodos para cerrar el ciclo de reciclaje (apoyo de uso del árido reciclado por parte de las administraciones) y así evitar que existan acopios de árido reciclado en instalaciones de gestión.

### ***Mejorar el control a productores y gestores.***

Se pide que haya un mayor control a los productores del residuo y a los gestores y que se exija una correcta gestión. Igualmente, debería haber mayor información de los Ayuntamientos en cuanto a licencias de obras otorgadas, previsión de escombros a generar y control de la devolución de fianzas.

Por último, en algún caso responden que será en el período de alegaciones cuando realicen una propuesta de alternativas que garanticen la correcta gestión de los RCD de acuerdo con criterios ambientales, económicos y sociales.



## 7. Aportaciones en el debate plenario

A continuación aparecen las propuestas de mejora realizadas durante la sesión. En primer lugar, después del título, hay una breve descripción de la propuesta y a continuación aparecen las aportaciones realizadas durante la sesión plenaria de debate, clasificadas en función de si se trataba de un aspecto que reforzaba la propuesta (☑) o de una alerta o dificultad para su puesta en marcha (🔊).

### 7.1. Propuestas de mejora debatidas

#### 1. Prever otras formas de valorización que no sean únicamente la puesta en obra

##### *Descripción de la propuesta*

Dado que, según lo que se plantea en la versión preliminar del GIRA (página 88), los escombros sólo podrán considerarse valorizados cuando formen parte de las obras a las que hayan sido destinados, y que esto puede resultar excesivamente complejo, se plantea que se busquen fórmulas intermedias previas a formar parte de las obras y se tengan en cuenta otras posibilidades de valorización, como por ejemplo R5 (Reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas).

##### *Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta*



- La preparación para la reutilización se debería considerar, en el caso de los escombros, como una valorización (a efectos de cumplir con el 70%), al igual que en el caso de los neumáticos, donde el troceado (granza) ya se considera una valorización. En el caso de los escombros, la preparación para la reutilización consistiría básicamente en su almacenamiento para triturarlo y la trituración. Sería una manera de que al menos se vaya haciendo algo mientras se espera una obra de destino.
- En algunos casos, puede resultar que la obra donde se pensaba destinar los escombros para su valorización, sea un camino y puede haber impedimentos para su realización (limitaciones ambientales, por ejemplo).

- El RD 105/2008 considera una valorización la utilización de RCD en obras de relleno siempre y cuando cumpla con unas condiciones, entre ellas, la autorización administrativa de valorización de residuos. Esta autorización no se tiene que exigir si los residuos ya no poseen la calificación jurídica de residuo, por lo que si la realización de un tratamiento sobre el residuo se considerase una valorización, este residuo dejaría de serlo y podría utilizarse para relleno. No obstante, se podría establecer algún tipo de límite a la valorización mediante relleno.

### ***Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta***



- Puede resultar complicado el control, si al gestor final no se le exige el cumplimiento del 70%.
- Riesgo de que se perpetúe el almacenamiento de escombros.

## ***2. Inclusión de datos de RCD por comarcas para que este programa sea sostenible y creador de empleo***

### ***Descripción de la propuesta***

Para elaborar este programa de RCD, resulta imprescindible conocer los datos de partida, actualizando los que contempla el GIRA vigente, analizando la evolución desde 2009 hasta 2012, realizando una previsión del 2013 al 2019 teniendo en cuenta diferentes escenarios económicos (de mayor o menor recuperación), diferentes marcos de futuro (impulso a la construcción o a la rehabilitación, creación de empleo verde ligado a este sector,...). Estos datos deberían estar desagregados por comarcas e incluir, entre otros, el catálogo o inventario de caminos, las escombreras actuales, etcétera.

### ***Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta***



- Esta revisión del GIRA plantea un nuevo plazo (2019) respecto al establecido en el GIRA vigente (2015). Esto obliga a realizar esta actualización de datos. Aunque el documento plantea diferentes supuestos, no está acompañado de datos.
- Tal y como está redactado el documento, parece que la única variable a tener en cuenta para diseñar el programa sea el cumplimiento del 70% de valorización y previamente se tendrá que conocer el escenario de partida para saber lo que supone ese 70%.
- A pesar de que se inicie ahora el programa, no se parte de cero y actualmente hay otros instrumentos de planificación en marcha con los que debería coordinarse el programa de RCD (plan energético, desarrollo rural, plan inicia, planes de infraestructuras y carreteras, etcétera), que es necesario tener en cuenta para ver cómo puede hacer variar los datos y las previsiones.
- Si se pone en marcha el programa, una de las propuestas es la creación del registro de licencias de obra, de donde obtendremos una parte importante de la información.

### ***Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta***



- Será difícil conocer algunos datos de partida hasta que los Ayuntamientos no empiecen a facilitar la información sobre las licencias de obra y hasta que la iniciativa privada no empiece a realizar operaciones de valorización.
- Hasta ahora, los datos de los que se dispone provienen de las memorias de gestores autorizados y de los concesionarios públicos.
- El punto de partida se podría considerar nulo, pues hasta el momento no se ha trabajado en esta línea de valorizar los RCD. Hasta que no se inicie este programa, no podremos disponer de un punto de partida.

- Por esta razón, y en tanto no se aprueben los desarrollos normativos antes citados, el objetivo final de reciclado y la valorización de un 70% de los materiales contenidos en los escombros sólo podrá cumplirse si existe demanda para los referidos productos o residuos. Paralelamente, el modelo que se adopte para las concesiones que presenten el servicio público autonómico sólo podrá exigir la realización de operaciones posteriores a la obtención y el almacenaje de los materiales resultantes del reciclado de los escombros si existe demanda suficiente

### **3. Debate del Programa por todos los implicados**

#### **Descripción de la propuesta**

Este programa de RCD debería ser debatido por todos los implicados: Administraciones regionales, comarcas, entidades locales, constructores, proyectistas, arquitectos, gestores, empresas, ciudadanos, ONG ambientales y Sindicatos.

### **4. No compatibilizar el servicio público con la iniciativa privada en zonas libres (sin concesionario)**

#### **Descripción de la propuesta**

Se plantea que si se compatibiliza en una misma zona el servicio público con la iniciativa privada, cuando pasen unos años, uno de los dos sistemas no funcionará bien. Se propone que haya un único vertedero (o los mínimos autorizados) que recojan el porcentaje de RCD que no se puedan valorizar en obras de construcción o relleno. También propone que haya pocos gestores pero que los que haya estén “bien autorizados” (instalaciones adecuadas y



estandarizadas, áreas de almacenamiento, instalaciones de segundo orden vinculadas a las de primer orden) y un control exhaustivo de las operaciones. En el supuesto de que un gestor no tenga donde valorizar, plantea que se le penalice con una tasa (siguiendo el principio de “quien contamina, paga”).

### ***Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta***



- En algunas CCAA se están aplicando este tipo de tasas y funcionan bien. Es una manera de penalizar al gestor que no tiene donde valorizar.
- Hay una cierta expectativa, entre la empresa privada, para solicitar autorizaciones para valorización.

### ***Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta***



- Los gestores ya cumplen una serie de normas y están sometidos a un régimen posterior de control. En el caso de que se quieran hacer determinadas instalaciones móviles, se debería garantizar que se está haciendo bien. Si el control detecta que no es así, se le debería suprimir la condición de gestor autorizado e imponerle una sanción.
- No se ve claro que sea necesaria la estandarización de los equipamientos móviles; mientras se cumpla la ley, no es necesario que todas las instalaciones sean iguales.
- Respecto a la tasa a pagar por el gestor que no puede valorizar, se considera que ya está pagando bastantes tasas. En todo caso, se podría plantear como si fuera una tarifa al servicio público.
- No tiene mucho sentido que se apliquen unas tasas en una CCAA y en otra no.
- Respecto a las posibilidades de valorizar los RCD, se exponen una serie de dificultades en el caso de los caminos y en otras obras públicas, donde los materiales procedentes de reciclado de RCD se tienen que utilizar como si fueran áridos naturales. Tal vez habría que comenzar introduciendo en los pliegos la posibilidad del uso del material reciclado.

## **5. Mejora del control e inspección de la gestión de los residuos RCD**

### **Descripción de la propuesta**

Se plantea que se debería mejorar e intensificar el control y la inspección de la gestión de los RCD a través de varias medidas: control del promotor y del plan de gestión del residuo; control del destino de los residuos generados desde el origen; control de los volúmenes declarados en las licencias de obra solicitadas; control de la actividad de los gestores y, por último, control de los procesos de autogestión.

### **Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta**



- En el programa horizontal de control se debería hacer referencia a las líneas a incluir relativas a cada programa vertical, en este caso, las relativas al programa de RCD.
- Se plantea lo mismo para el resto de programas horizontales.

### **Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta**



- El hecho de que el programa de control no se haya incluido como tema a debate en este proceso participativo no favorece que puedan plantearse aportaciones en este ámbito.

## **6. Comprobación final del destino de los RCD valorizados a través de una Declaración final del promotor**

### **Descripción de la propuesta**

Se propone que, como sistema de control para comprobar el cumplimiento de lo declarado en el estudio de gestión sobre el destino de los RCD valorizados, se utilice un sistema similar al propuesto en el programa de Materia Orgánica Residual (MOR). Los pasos para el promotor serían:

- En primer lugar, un estudio de gestión en el que indicase de qué manera va a organizar la gestión de los residuos en su obra en función del destino

(porcentaje de RCD que empleará en la propia obra, porcentaje de valorización in situ o externa y porcentaje de eliminación).

- Al final de la obra, realizaría una declaración justificando el cumplimiento, con una cierta flexibilidad. Igualmente se les pediría declaraciones a los gestores y a los destinatarios de los RCD, de tal manera que, mediante el cruce de todas las declaraciones, se podría controlar el cumplimiento.

### ***Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta***



- Se considera que sería mejor esta declaración final que realizar una inicial que no se pueda garantizar.
- Sería bueno que desde la Administración se apoyase o asesorase a los promotores sobre los costes a incluir en el plan de gestión de residuos. En este sentido, se plantea que el nuevo plan GIRA incluya un anexo que actualmente contempla el GIRA vigente donde se recogía un modelo de ordenanza ligada al plan de gestión (ayudaría mucho a su elaboración, especialmente en el caso de pequeños municipios).

### ***Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta***



- Si no se sabe previamente cual será la obra de destino final de los RCD, difícilmente se podrá calcular los costes (especialmente los de desplazamiento).
- La realización de una declaración final supone otra carga administrativa para el promotor. En este sentido, se habla más de sustituir que de incorporar una nueva carga.

## **7. Definición del sistema de gestión autonómico**

### **Descripción de la propuesta**

Dados los cambios que se proponen en esta revisión del GIRA, se pide que haya un documento que defina detalladamente en qué consiste el nuevo sistema. Hasta ahora, la eliminación y valorización de escombros se realiza a través del servicio público autonómico. Además, hasta ahora, el sistema funciona de forma diferente en función de las 6 zonas en las que se divide el territorio aragonés. Según la ley de 2011, la eliminación y valorización de los escombros se abre a la iniciativa privada, por lo que será necesario aclarar las reglas del juego que tendrán los diferentes implicados (usuarios, gestores, empresas privadas,...).

Por otro lado, habrá que ver las implicaciones que tiene el cambio de sistema en las diferentes zonas. En concreto, se plantea que en la zona VI la iniciativa privada pueda operar como en el resto del territorio.

### **Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta**



- Una clara definición del modelo facilitará el control posterior.
- Para hacer una definición exhaustiva del modelo, será necesario realizar un análisis económico de las diferentes alternativas, cuantificando los costes, quién y cómo se va a llevar a cabo (iniciativa privada – pública) y acordando si se va a dar en alguna zona competencia real entre ambas.
- En el análisis económico, habrá que tener en cuenta las diferencias territoriales y, por lo tanto, la posible intervención o no del servicio público y privado. En este sentido, se recuerda la modificación que desde el legislativo se hizo a la versión anterior del documento sometido ahora a debate sobre la realización de operaciones de valorización (es libre sin más limitaciones que los concesionarios públicos existentes mientras dure su concesión).

### ***Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta***



- Dudas sobre cómo afectará a los concesionarios actuales esta modificación, una vez esta revisión del GIRA se convierta en norma derivada.

## **8. Reformular el supuesto de ausencia de financiación para las obras de titularidad municipal (apartado C)**

### ***Descripción de la propuesta***

El apartado C. (página 89) del documento de revisión del GIRA, plantea que, en el supuesto de ausencia de financiación para obras de titularidad municipal a la que se destinen los escombros, ésta será asumida por los promotores de las obras. Se considera, por un lado, que no se pueden poner obligaciones de forma unilateral a los Ayuntamientos, ni tampoco se debería poder decir que si hay financiación pública el problema está resuelto y, que si no la hay, se encarga el promotor. Siendo que estamos en un mercado único, este planteamiento atenta contra la igualdad de condiciones para competir.

### ***Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta***



- Las Diputaciones provinciales podrían prestar apoyo y asesoría a los Ayuntamientos en este ámbito (en la realización de los proyectos, por ejemplo).



## **9. Cambios en el modelo de infraestructuras respecto al que se diseñó en 2005.**

### **Descripción de la propuesta**

Los grandes cambios globales (disminución de la construcción, fomento de la rehabilitación, mayor concienciación ecológica, etcétera) que ha habido desde el año en el que se aprobó el GIRA vigente, justificaría que se plantee un cambio en el modelo de infraestructuras.

### **Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta**



- Resultaría poco eficiente que cada 5 años se replantease un campo en la planificación de las infraestructuras. Entre otras cosas, afecta a los contratos con los concesionarios.
- El planteamiento de un cambio de las infraestructuras forzosamente iría ligado al análisis de los datos reales y actualmente, de lo que disponemos, es de estimaciones.

## **10. Presentar a información pública un programa de RCD completo**

### **Descripción de la propuesta**

El documento que actualmente está a información pública es un documento parcial, que recoge propuestas disgregadas, sin un encaje en el plan GIRA vigente. Por ello se pide que se presente a información pública un documento global, que encaje las nuevas propuestas en el GIRA vigente. El documento completo debería poderse ver en paralelo con los programas horizontales de prevención, valorización, control y el de datos estadísticos.



## **11. Introducir medidas de prevención en los RCD**

### **Descripción de la propuesta**

El programa de prevención, horizontal al resto de programas, debe incluir medidas de prevención en materia de Residuos de construcción y demolición. Se trataría de potenciar la bioconstrucción, de facilitar una buena separación de materiales, de reducir el uso de productos peligrosos, etcétera.

### **Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta**

- ✓ - Potencialmente, se podría generar empleo a partir de esta medida
- Existe ya tejido empresarial detrás de la prevención.

## **12. Cambio de la fase en la que se identifica la obra de destino de los RCD**

### **Descripción de la propuesta**

Se explica la diferencia temporal que hay entre la redacción del proyecto de obras y el inicio de las mismas, que puede llegar a 1 ó 2 años. Durante ese periodo, el panorama puede cambiar respecto al destino de los RCD generados. Por ello, se propone que la obra de destino de los RCD no se tenga que identificar en el Estudio de Gestión de Residuos (fase de proyecto), sino con anterioridad a la concesión de la Licencia de Obras (al igual que el aval). En el caso en el que fuera realmente necesario identificar la obra en fase de proyecto, debería haber flexibilidad para que luego se pudiera modificar.

### **Comentarios realizados en plenario que refuerzan esta propuesta**

- ✓ - Se debería contemplar una revisión de la fianza en función de lo que finalmente se haga.
- Sería mejor dar esta flexibilidad a que en el proyecto se ponga cualquier obra (por cumplir con la obligación) pero que no se corresponda con el destino final de los residuos.

### **Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta**



- Si no se identifica la obra de destino, difícilmente se podrá calcular el coste (especialmente el de desplazamiento) y también será complicado para el Ayuntamiento calcular la fianza.

## **13. Contemplar diferentes escenarios en cuanto al porcentaje de valorización y destino final de los RCD**

### **Descripción de la propuesta**

Se echa de menos, en el documento de revisión del GIRA, un análisis de quién y cómo se van a realizar las tareas de valorización. Por un lado, se creará una competencia entre el servicio público y las empresas privadas que realicen valorizaciones in situ. Mientras que el servicio público contará con todas las autorizaciones administrativas necesarias para realizar la gestión de los RCD, así como las inversiones para construir y explotar las instalaciones, no se acaba de aclarar cómo realizarán esta gestión las empresas privadas (exigencias administrativas y técnicas, control, etcétera).



Una vez realizado este análisis, se considera necesario modificar el porcentaje de valorización y destino final de RCD en función de las diferentes variables (territorio y densidad de población, servicio público o privado). También habría que estudiar la viabilidad de las instalaciones actuales de eliminación en el supuesto de que el servicio de valorización sea privado, pues esto supondrá que el vertedero sólo podrá contar con el 30% de lo que contaba hasta ahora... ¿será económicamente viable con ese volumen de residuos a eliminar?.

## **14. Analizar los costes de la valorización para su minimización**

### **Descripción de la propuesta**

Se propone que, en colaboración con la Universidad, se pueda realizar un estudio de los costes de la valorización que tenga en cuenta diversos parámetros, no únicamente el transporte, y que proponga vías para su optimización. Como ejemplo, se habla de la posibilidad de aprovechar la logística de transporte de otros materiales para transportar los RCD o de tener en cuenta la calidad propia del material. También se plantea que se deberían integrar todos los costes en el cálculo, entre otros la valoración de la Huella de Carbono.

## **15. Incorporar algún sistema objetivo para discernir entre obra mayor y obra menor, en el caso de rehabilitación.**

### **Descripción de la propuesta**

Este modelo que contempla la revisión del GIRA es aplicable en obra mayor, pero no en obra menor, que se deja a la gestión municipal. En el caso de obras de rehabilitación, no está muy claro el criterio para decidir si se trata de obra mayor o de obra menor, quedando supeditada la decisión a la discrecionalidad de los Ayuntamientos. Para evitar esta situación, se propone incorporar alguna medida orientada a que se pueda, en el caso de rehabilitación, discernir mejor entre obra mayor y obra menor, pues en según qué caso el porcentaje de residuos puede ser muy elevado.



### **Comentarios realizados en plenario que plantean desacuerdos, dudas o alertas respecto a esta propuesta**



- Se trata de una competencia 100% municipal.

## 7.2. Algunas aclaraciones...

Juan Manuel Lorente, Jefe del Servicio de Planificación Ambiental, de la Dirección General de Calidad Ambiental, interviene brevemente para aclarar algunas inquietudes y dudas que se han planteado durante la sesión:

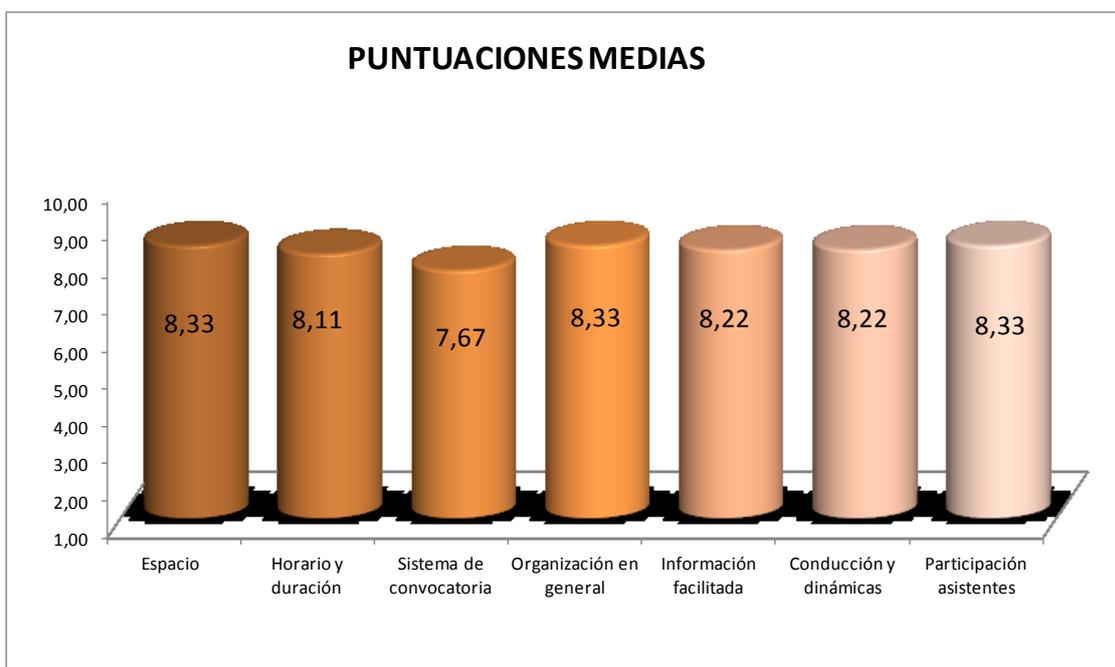
- Tal y como se explica en la página 12, el documento preliminar relaciona y motiva el conjunto de medidas y actuaciones mediante las que concreta la revisión del GIRA 2009-2015, sin perjuicio de su incorporación a un texto único para su aprobación una vez finalizado el procedimiento de revisión.
- En relación con la injerencia competencial, este documento incluye una propuesta de iniciativa legislativa con el fin de que la planificación resultante de este procedimiento pudiera adquirir el carácter de Plan sectorial de coordinación. Resulta fundamental la implicación de las Entidades Locales para conseguir los objetivos y para que el GIRA, que es un plan autonómico, sea además un instrumento de planificación que resulte vinculante para la Administración Local, tiene que haber una norma con rango de Ley que así lo establezca. Y en este sentido, el documento preliminar del GIRA contiene una propuesta de iniciativa legal para que adquiera el carácter de Plan sectorial de coordinación.
- Justifica también la propuesta de que haya una cartera de obras públicas susceptibles de recibir parte de los RCD valorizados.
- Manifiesta su sorpresa de que no se haya hecho ninguna propuesta ni observación acerca del modelo basado en que las infraestructuras para la prestación del servicio público se ubiquen en los términos municipales correspondientes a las capitales de comarcas, siguiendo el modelo de comarcalización de Aragón, ni acerca de la propuesta de incorporar las ofertas voluntarias de los ayuntamientos que no sean capitales de comarca, como alternativas en los preceptivos procedimientos de evaluación de impacto ambiental.



## 8. Evaluación de la sesión

Para valorar el funcionamiento de la sesión, se facilitó a las asistentes un sencillo cuestionario cerrado, por el que analizar diversos aspectos entre un baremo que oscila entre el 1 y el 10, siendo 10 la puntuación máxima. Vemos a continuación el resultado de las valoraciones del total de **9 cuestionarios** recogidos.

### Puntuaciones medias y valoraciones generales



### Comentarios de los participantes

#### *Aspectos positivos a destacar*

- La organización y la documentación aportada
- Diferentes puntos de vista
- El sistema de organización del taller

## ***Aspectos a mejorar***

- Que pudiera haber mayor profundización o que se hicieran más sesiones participativas
- Que se promueva un debate operativo sobre la gestión del nuevo GIRA
- Sería mejor pasar las preguntas con anterioridad, permite mayor estudio de aspectos concretos y da más tiempo para exposición oral

*Zaragoza, 17 de Junio de 2013*