

Ponència de sòl no urbanitzable

**criteris per a la implantació d'activitats
de gestió de residus de la construcció
en sòl no urbanitzable**

Maig 2014

Críteris per a la implantació d'activitats de gestió de terres i de residus de la construcció en sòl no urbanitzable

Introducció

La gestió controlada dels residus de la construcció ha augmentat notablement en els darrers anys, conseqüència de l'establiment d'una normativa sectorial, de l'aprovació i execució de programes de gestió de residus, del funcionament d'una xarxa d'instal·lacions de dipòsit i de tractament d'aquests residus que dona servei al territori de Catalunya i del control exercit per l'administració.

El decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus estableix que mitjançant la regulació de la gestió dels residus en l'àmbit territorial de Catalunya, en el marc de les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori, de protecció del medi ambient i de preservació de la natura, és persegueix l'objectiu de millorar la qualitat de vida de la ciutadania de Catalunya, obtenir un alt nivell de protecció del medi ambient i dotar els ens públics competents per raó de la matèria dels mecanismes d'intervenció i control necessaris per garantir que la gestió dels residus es duu a terme sense posar en perill la salut de les persones, reduint l'impacte ambiental i, en particular:

- a) Prevenint els riscos per a l'aigua, l'aire, el sòl, la flora i la fauna.
- b) Eliminant les molèsties per sorolls i olors.
- c) Respectant el paisatge i els espais naturals i, especialment, els espais protegits.
- d) Impedint l'abandonament, l'abocament i, en general, tota disposició incontrolada dels residus.
- e) Fomentant, per aquest ordre, la prevenció i la reducció de la producció dels residus i llur perillositat, llur reutilització, el reciclatge i altres formes de valorització material.

La Generalitat de Catalunya, a través de l'Agència de Residus elabora programes específics per a les diferents fraccions de residus. L'any 2008 es va aprovar, per part de l'Agència de Residus el *Programa de Gestió dels Residus de la Construcció a Catalunya* (PROGROC) per al període 2007-2012. Aquest programa va ser posteriorment aprovat per via parlamentària mitjançant el Decret 89/2010, de 29 de juny. És vigent mentre no se'n aprovi un de posterior, que, previsiblement, no ha de planificar major nombre d'instal·lacions, atesa la situació recessiva del sector de la construcció.

El programa estableix unes previsions de generació de residus i planifica unes infraestructures de gestió en funció de la demanda i també amb criteris de caràcter territorial i de proximitat als punts de generació.

Els àmbits territorials de planificació coincideixen normalment amb les comarques de Catalunya, excepte a l'entorn de la conurbació barcelonina on l'àmbit territorial de referència és el de l'Entitat metropolitana de serveis hidràulics i tractament de residus. El programa estableix la planificació de dipòsits de residus controlats mitjançant un nombre d'unitats per cada àmbit territorial, i també estableix per a cada àmbit un nombre necessari de plantes de valorització per donar cobertura a les necessitats de gestió de residus de la construcció a Catalunya durant la seva vigència.

Per a la gestió d'aquests residus bàsicament es distingeixen dos tipus d'instal·lacions: els dipòsits controlats de residus i les plantes de valorització. Dins de les plantes de valorització es distingeixen dos tipus bàsics d'instal·lacions: les plantes de reciclatge (amb maquinària per al matxuqueig) i les plantes de triatge (planta de selecció i transferència – PST – segons nomenclatura del PROGROC).

Dipòsits controlats

Són instal·lacions destinades a la deposició controlada de residus de la construcció i demolició per temps superior a un any. El PROGROC planifica la seva ordenació mitjançant l'establiment d'un nombre concret d'instal·lacions per a cada comarca o altre àmbit territorial concret.

Segons les dades facilitades per l'Agència de Residus, la situació actual a Catalunya, a data maig de 2014, és la que es representa en el mapa que figura a la pàgina següent on es representen les previsions del PROGROC amb el número més gran, marcat amb negreta, mentre que el més petit correspon a les plantes o dipòsits que estan actualment en funcionament o disposen de llicència ambiental per exercir l'activitat.

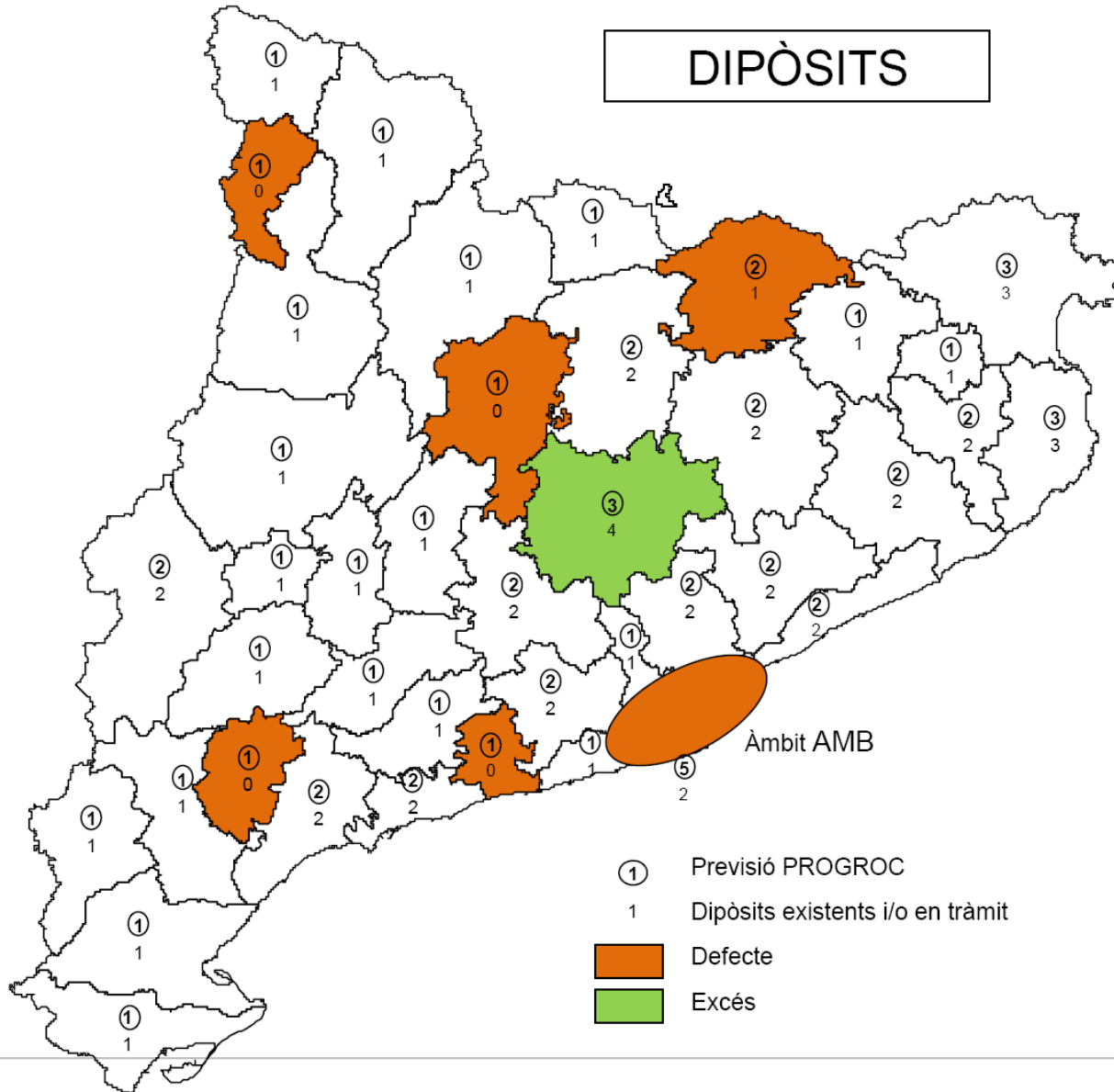
Els territoris que tenen color de fons vermell corresponen a les comarques on encara no s'han arribat a completar les previsions del PROGROC, en blanc allà on les instal·lacions existents coincideixen amb les previstes i en color verd les comarques on ja hi ha més instal·lacions que les planificades.

Pel que fa als dipòsits controlats de residus de la construcció, estan cobertes les previsions del PROGROC en aproximadament un 75% del territori de Catalunya. Hi ha un excés d'instal·lacions al Bages, amb un dipòsit més que els planificats i encara no s'han cobert totes les previsions d'aquest pla a les comarques de l'Alta Ribagorça, el Solsonès, el Ripollès, el Baix Penedès i el Priorat, i a l'àmbit de la Entitat metropolitana de serveis hidràulics i tractament de residus, on es preveien 5 dipòsits i n'hi ha 2.

Pel que fa a les noves sol·licituds, des del punt de vista urbanístic (i també del ambiental) l'existència de dipòsits que cobreixin les necessitats planificades per a l'àmbit geogràfic on s'emplaci la proposta és motiu suficient per no admetre noves instal·lacions d'aquesta mena, que sempre se situen en sòl no urbanitzable.

SITUACIÓ A MAIG DE 2014

DIPÒSITS



Plantes de valorització

Són plantes de tractament i valorització aquelles on es porten a terme actuacions que aconseguen millorar la qualitat final del residu, ja sigui per fer possible la seva reutilització o reciclatge, ja sigui per millorar la qualitat del rebuig que ha d'anar a dipòsit controlat.

En aquest tipus de plantes, el titular de la instal·lació ha d'acreditar la destinació final de tots aquells materials que no hagin pogut ser valoritzats, no permetent-se el seu emmagatzematge per períodes superiors a un any.

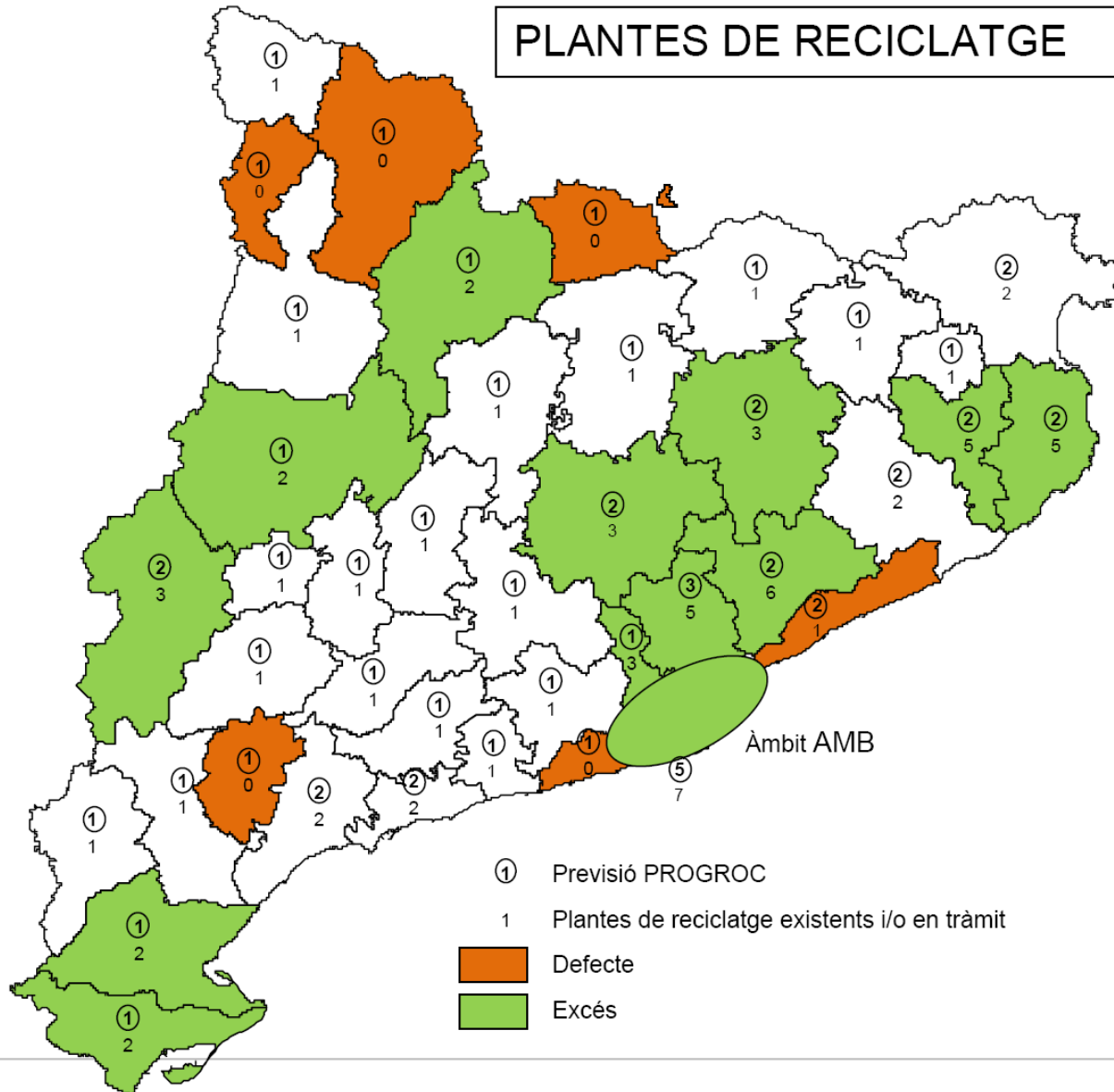
En quant a plantes de valorització mitjançant reciclatge, el PROGROC estableix un nombre de plantes necessàries per donar compliment als requeriments de gestió de residus de la construcció a Catalunya durant el període 2007-2012.

Pel que fa a plantes de valorització mitjançant triatge (Planta de selecció i transferència – PST-), el PROGROC no estableix cap previsió d'instal·lacions per comarca. En aquest sentit no hi ha limitació en quant al número d'instal·lacions comarcals coexistents.

Segons les dades facilitades per l'Agència de Residus, la situació actual a Catalunya és la que es representa en el mapa que figura a continuació.

SITUACIÓ A MAIG DE 2014

PLANTES DE RECICLATGE



Pel que fa a les plantes de valorització mitjançant reciclatge de residus de la construcció, estan cobertes les previsions del PROGROC aproximadament en un 85 % del territori de Catalunya. Hi ha un excés d'instal·lacions a l'Alt Urgell, el Segrià, la Noguera, el Bages, Osona, el Baix Llobregat, el Vallès Occidental, el Vallès Oriental, l'AMB, el Gironès, el Baix Empordà, el Baix Ebre i el Montsià.

En canvi en d'altres comarques encara no s'han cobert totes les previsions d'aquest pla. Se'n preveia una i no n'hi a cap al Priorat, el Garraf, l'Alta Ribagorça, el Pallars Sobirà i la Cerdanya. Manca una instal·lació al Maresme.

També existeixen plantes de transferència, l'objectiu de les quals és millorar la logística en el transport dels residus.

Situació actual

Cal tenir en compte que mentre es redactava el PROGROC el sector de la construcció vivia un moment àlgid pel que fa a la quantitat d'obres d'edificació i d'infraestructura en execució, i que les previsions de noves instal·lacions es van fer considerant el manteniment d'un ritme similar en l'activitat del sector. La crisi econòmica iniciada l'any 2008 ha comportat la disminució dràstica d'aquesta activitat i, com a conseqüència les plantes de gestió de residus legalment instal·lades existents en l'actualitat han vist disminuir en gran mesura la seva activitat, per la reducció de l'aportació de material a gestionar.

Amb algunes excepcions, a la major part del territori l'oferta d'instal·lacions de dipòsits i de plantes de tractament i valorització autoritzades i en funcionament actualment, és suficient per cobrir les demandes previstes en el PROGROC, i molt més les demandes reals, tenint en compte que els residus a gestionar s'han reduït de manera dràstica amb la conjuntura econòmica actual.

No obstant aquest declivi en l'activitat constructora, s'ha constatat que es continuen tramitant sol·licituds per a l'autorització urbanística de plantes de tractament de residus de la construcció en sòl no urbanitzable.

Les sol·licituds que es tramiten normalment proposen la legalització d'una activitat que s'ha estat exercint sense llicència, per part d'un titular que es veu forçat a legalitzar per la pressió de la pròpia administració davant el desenvolupament d'un ús no autoritzat. Així el punt de partida de l'expedient acostuma a ser un espai ja degradat per l'abassegament d'àrids i runes (que s'hi han dipositat sense permís). Normalment no es planteja la ocupació de nou d'un espai lliure no artificialitzat, sinó la legalització en un espai que ja ha estat degradat prèviament.

Des de l'Agència de Residus de Catalunya es considera que en el context actual de crisi del sector de la construcció, no s'hauria de procedir a l'autorització de noves plantes de valorització de residus mitjançant reciclatge en sòl no urbanitzable, si ja s'han complert les previsions del PROGROC, tenint en compte el caràcter restrictiu que ha de tenir la interpretació de la norma en aquesta categoria de sòl pel que fa a la implantació de noves edificacions i instal·lacions, i entenen que, garantida amb escreix la capacitat de tractament i valorització d'aquests residus, preval l'interès públic general de mantenir el sòl no urbanitzable lliure d'aquestes implantacions per sobre del interès particular o local de la implantació d'aquesta activitat en una peça de sòl no urbanitzable concreta. Es a dir, entenen que la concurrència del interès públic no s'ha de centrar en l'objecte de la instal·lació sinó en la seva oportunitat, i que la mesura de la necessitat la constitueixen els plans i programes sectorials aprovats, essent determinant a aquest efecte si el territori ja disposa de les plantes programades.

Es considera que només s'haurien d'admetre noves plantes de reciclatge de residus de la construcció en els territoris que ja disposen de les plantes programades pel PROGROC a l'interior de dipòsits de residus autoritzats (per millorar la gestió dels residus incorporant un major grau de reciclatge) o bé en parcel·les on s'admeti l'ús industrial.

Encara que des d'un punt de vista ambiental es pot argumentar que la disminució de la distància entre l'indret on es produeix el residu i el lloc on es fa el seu tractament comporta beneficis demostrables per al medi ambient, s'ha d'entendre que el PROGROC ja va internalitzar aquest balanç entre beneficis i càrregues ambientals positives i negatives i va optar per la suficiència de la proposta plantejada.

Encara que tota planta de valorització de residus pot ser considerada una instal·lació d'utilitat pública, per a la seva admissió en sòl no urbanitzable cal que es justifiqui la necessitat d'emplaçament en medi rural. Una planta de valorització, encara que es nodreix d'una matèria primera que pot tenir característiques particulars, és un procés industrial que inclou un conjunt d'operacions de canvi de característiques físiques, químiques o biològiques d'un residu per tal de reduir o neutralitzar les substàncies perilloses que conté, per recuperar-ne matèries o substàncies valoritzables, facilitar-ne l'ús com a font d'energia o afavorir-ne la disposició del rebuig. Per tant pot ser realitzat en sòl classificat per a ús industrial o fins i tot en sòl d'equipaments o serveis tècnics si aquest es troba en un sector industrial i si el municipi té cobertes les necessitats de sòl per altres equipaments.

Criteris d'oportunitat per a l'autorització d'instal·lacions de RDC en sòl no urbanitzable

Aquests criteris s'estableixen amb la finalitat d'establir unes pautes clares i generals d'aplicació a tot el territori de Catalunya a l'hora de valorar la conveniència de la implantació de noves activitats de gestió de residus de la construcció que es sol·licitin en sòl no urbanitzable.

Pel que fa a les noves sol·licituds, des del punt de vista urbanístic, i també del ambiental, l'existència de dipòsits controlats de residus que cobreixin les necessitats planificades pel PROGROC per a l'àmbit geogràfic on s'emplaci la proposta, és motiu suficient per no admetre noves instal·lacions d'aquesta mena en sòl no urbanitzable.

En els àmbits territorials que ja disposin d'un nombre de plantes de valorització igual o superior a aquell que preveia el PROGROC, excepte situacions molt excepcionals a bastament justificades, només s'admetrà la instal·lació de noves plantes de valorització en dos supòsits:

Primer: si s'implanten a l'interior d'un recinte autoritzat com a dipòsit controlat de residus, en qualsevol classe de sòl. El motiu és que, prèvia la deposició controlada, les operacions de tractament del rebuig que millorin la seva qualitat o minorin la seva quantitat comporta una millora ambiental evident de la gestió dels residus, sense comportar major despesa de sòl.

Segon: Si s'implanten en sòl urbà o urbanitzable amb una qualificació que admeti aquest ús (en zones d'ús industrial o en qualificacions de serveis tècnics o equipaments ambientals).

Per a les noves implantacions s'estableixen els criteris urbanístics, les estratègies d'integració paisatgística i les pautes per a la inserció en el paisatge que es descriuen a continuació.

criteris urbanístics

- És convenient analitzar les diverses alternatives d'emplaçament possibles. Cal evitar la localització en terrenys subjectes a un règim especial de protecció, o en terrenys que tinguin un grau elevat de visibilitat, o en els llocs que continguin valors paisatgístics remarcables, ja siguin de caràcter natural, estètic, històric, productiu, social, espiritual o identitari.
- En principi són emplaçaments adequats per a la implantació de noves plantes de gestió de residus de la construcció els terrenys on l'estat natural hagi estat greument degradat per una activitat anterior, sense haver-hi efectuat cap operació de restauració i sense que aquesta sigui viable a mitjà termini, si la implantació d'una planta de gestió de residus de la construcció representa una millora del seu estat actual, sempre i quan no suposin un benefici per aquell que hagi incomplert la seva obligació de restaurar. Resten exclosos aquells terrenys que s'hagin vist afectats per incendis forestals d'acord amb el que preveu la legislació aplicable.
- També és una opció vàlida la implantació en terrenys que continguin edificacions obsoletes o instal·lacions que estiguin en desús, bastides originalment per a activitats agrícoles, ramaderes o d'altres usos. En aquest cas l'actuació ha de comportar la reutilització de les edificacions que siguin necessàries i l'enderroc de la resta i ha de garantir la restauració adequada dels terrenys quan cessi l'activitat.
- Com sigui que és convenient evitar la dispersió d'actuacions en sòl no urbanitzable, és també un criteri vàlid situar-les al costat de terrenys que continguin d'altres edificacions o instal·lacions pròpies de les actuacions específiques d'interès públic en sòl no urbanitzable previstes per la legislació, amb les quals no siguin incompatibles.
- L'emplaçament escollit ha de disposar d'uns accessos suficients per connectar amb la xarxa viària bàsica i s'ha d'evitar en el possible el pas del trànsit que generi l'activitat pels carrers interns de les trames urbanes residencials consolidades.
- Es convenient reservar un espai en el perímetre de l'actuació que confronti amb el sòl rural exterior, que actuï de coixí entre l'espai de l'activitat i el sòl no transformat, que no pot ser utilitzat com a magatzem o espai d'accés o maniobra, sinó que ha de tenir un tractament amb vegetació que millori la integració de la instal·lació en el paisatge. Les edificacions necessàries han de respondre a una tipologia d'edificació aïllada i mantenir una distància suficient als límits de la finca.
- També s'hauran de valorar les possibles afeccions sobre les explotacions agropecuàries existents en un entorn immediat, que podran comportar una limitació definitiva de la proposta.

Estratègies d'integració paisatgística

La integració és el conjunt d'estratègies i mesures per mantenir els valors paisatgístics d'un lloc que es transforma. És a dir, és la intervenció sobre un paisatge sense degradar-lo i mantenint-ne o millorant-ne la qualitat.

La integració paisatgística no és una fórmula universal ni una recepta única. Es pot assolir mitjançant un ampli ventall de solucions molt variades. La premissa bàsica per assolir una bona integració sempre és prestar atenció a les característiques, els valors i els trets diferencials del paisatge on s'actua, és a dir, entendre el context i adaptar-s'hi.

Conceptualment, es poden definir múltiples estratègies d'integració paisatgística però per a les plantes de tractament dels residus de la construcció les més adequades són les següents:

- Contextualització: establiment d'un encaix i una harmonia entre els elements preexistents (tant arquitectònics com d'altra índole) i la planta de residus, mitjançant la referència a determinades pautes (tipològiques, volumètriques, escalars, cromàtiques, etc.).
- Ocultació: impediment de la percepció de la planta de residus amagant-la totalment o parcialment amb accions diverses per mediació, entre altres, de la topografia o la vegetació.
- Mimesi (o camuflatge): generació d'una confusió perceptiva que no permet distingir la construcció de l'entorn, mitjançant la repetició de patrons existents al lloc; per exemple, cromàtics, de materials o de textures.
- Naturalització: generació d'una imatge de naturalitat semblant a l'original del lloc a través de la utilització de materials i processos naturals com ara el sòl, la vegetació o l'aigua.

Aquestes estratègies no són aproximacions excloents o estanques i els projectes d'actuació poden utilitzar-ne més d'una. La forma final dels dissenys, doncs, pot resultar de la combinació d'estratègies.

Criteris per a la correcta integració en el paisatge

A més dels criteris urbanístics esmentats, la consideració dels quals també té efectes evidents sobre el paisatge, es detallen a continuació altres criteris amb caràcter orientador que s'han de valorar i ponderar en cada cas. La seva consideració ha de permetre millorar la qualitat dels projectes. Es refereixen tant a les edificacions i les instal·lacions com a la maquinària, que influeixen en l'impacte global de l'actuació.

Els criteris es presenten de manera lògica, des d'una escala llunyana i una visió de conjunt fins a una escala de proximitat i una visió de detall. S'organitzen en els apartats següents:

- Visibilitat
- Inserció en el lloc
- Ordenació del conjunt
- Accessos i serveis
- Vegetació

Visibilitat

- Analitzar la visibilitat dels emplaçaments i en funció del grau d'exposició visual de la planta de residus (des dels punts de vista propers o llunyans) es triarà un o altre lloc i s'aplicarà una o altra combinació d'estratègies d'integració. Evitar la interferència de visuals destacades i considerar la relació amb els fons escènics.
- Allunyar de cursos d'aigua i vies de comunicació. Les autopistes, autovies i línies ferroviàries defineixen en els seus marges franges d'elevada exposició visual. Atenent que la distància atenua la percepció de les plantes de residus i permet la interposició de filtres, és recomanable adoptar unes distàncies, entre les vies de comunicació i les plantes de residus superiors a les establertes normativament per motius de funcionalitat i seguretat viària. La major visibilitat i freqüentació del punt d'observació ha de comportar una major exigència en la integració paisatgística de les actuacions. Al llarg de les riberes dels rius també és convenient mantenir la continuïtat ecològica i paisatgística. Són distàncies recomanables 100 m de rius i rieres, 100 m de vies fèrries, 50 m de carreteres locals, 100 m de carreteres generals i 150 m d'autopistes, autovies i vies convencionals amb doble calçada.

Inserció en el lloc

- Minimitzar l'ocupació. Agrupar els espais funcionals amb la voluntat d'ocupar la mínima superfície possible i condicionar una àrea de transició perimetral suficient entre l'interior i l'entorn (vegetació, camps, camins).
- Evitar grans moviments de terres. Modificar la topografia principalment per adoptar mesures d'integració (motes perimetrals). En lloc de murs de contenció i altres obres de fàbrica, configurar talussos de terra amb pendents iguals o inferiors a 3H:2V aptes per a la revegetació i dissenyar-los basant-se en les pautes de l'orografia (orientació, forma, altura).
- Disposar en relació amb elements estructurants del paisatge les edificacions i instal·lacions. Orientar les casetes i els coberts en paral·lel a les corbes de nivell i en llocs poc exposats visualment, en relació amb els límits de parcel·la tot mantenint la distància mínima preceptiva, i integrar les formacions vegetals circumdants (boscors, bosquines, alineacions arbrades, conreus arboris...).

Ordenació del conjunt

- Evitar la dispersió. Situar les edificacions, els coberts, la maquinària i els aplecs de material de manera ordenada i sense formar pantalles visuals. Situar els elements més alts de la planta de residus al darrere dels més baixos
- Donar un caràcter unitari. Procurar que tant els materials i els acabats de les estructures de les edificacions i dels coberts, com la maquinària siguin de la mateixa paleta de colors. Basar-se en la gamma del color terrós, que és la més àmpliament associada a construccions, evitant colors i textures que provoquin contrastos cromàtics estranys ni brillantors.
- Limitar l'ús del color verd a casos justificats. La paleta cromàtica de la vegetació no és pròpia dels elements construïts i generalment els destaca o els confereix un caràcter impropï. Restringir el verd a casos concrets en què permet camuflar una construcció que cal ocultar. Encara que no hi ha colors

prohibits en el paisatge i es pot utilitzar qualsevol color sempre que garanteixi millor integració, si la paleta cromàtica és atípica cal justificar-la amb una bona anàlisi cromàtica del context, fotomuntatges realistes de la proposta i criteris ben argumentats de l'elecció.

- Optar per models de tanca permeables, sense bases d'obra ni sabates de fonamentació vistes i acompanyar-les amb vegetació per a matisar la visió de la planta de residus. També són una opció vàlida les motes de terra revegetades. En canvi cal evitar les tanques d'obra o opaques (en els casos d'estricta necessitat caldrà minimitzar l'alçada, utilitzar materials i colors discrets i acompanyar-les de vegetació).

Accessos i serveis

- Minimitzar obres d'obertura i eixamplament de camins. Adaptar-les a l'estructura del paisatge. Minimitzar l'altura dels talussos, arrodonir-ne els caps i els peus i revegetar-los amb espècies integrades a les formacions adjacents.
- Pavimentar només en casos imprescindibles. Evitar paviments de caràcter urbà com l'asfalt. Compactar la terra i pavimentar amb materials permeables com sauló, tot-u o grava quan sigui possible.
- Soterrar les esteses de serveis. Si no és viable, avaluar altres opcions recomanables com ara utilitzar infraestructures existents o aprofitar traçats per concentrar les esteses en corredors.
- Minimitzar els elements de senyalètica, escollir materials i dimensions discrets, integrar-los en els elements construïts ja previstos per l'activitat (edificacions, tanques...), i evitar en el possible la seva col·locació dispersa.

Vegetació

- Preveure, mantenir i potenciar la vegetació de l'àrea de transició perimetral. Conservar i reforçar la vegetació preexistent al voltant de la planta de residus amb la finalitat d'integrar-la i de filtrar la visió de les edificacions, els coberts, la maquinària i les piles de material.
- Revegetar els talussos i les motes. Revestir els talussos i les motes amb vegetació arbòria, arbustiva i herbàcia amb la finalitat de reduir l'impacte de la planta de residus.
- Plantar vegetació d'acompanyament de les edificacions i les instal·lacions. La vegetació –i especialment l'arbrat- facilita la integració paisatgística i contribueix a crear una imatge cuidada, de qualitat i coherent amb l'entorn rural.
- Escollir espècies autòctones i presents a l'entorn i dissenyar patrons de plantació similars a les formacions vegetals properes. Les espècies de jardineria i al·lòctones no són recomanables. convé reproduir les pautes de la vegetació natural espontània o de les plantacions tradicionals del lloc