



MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

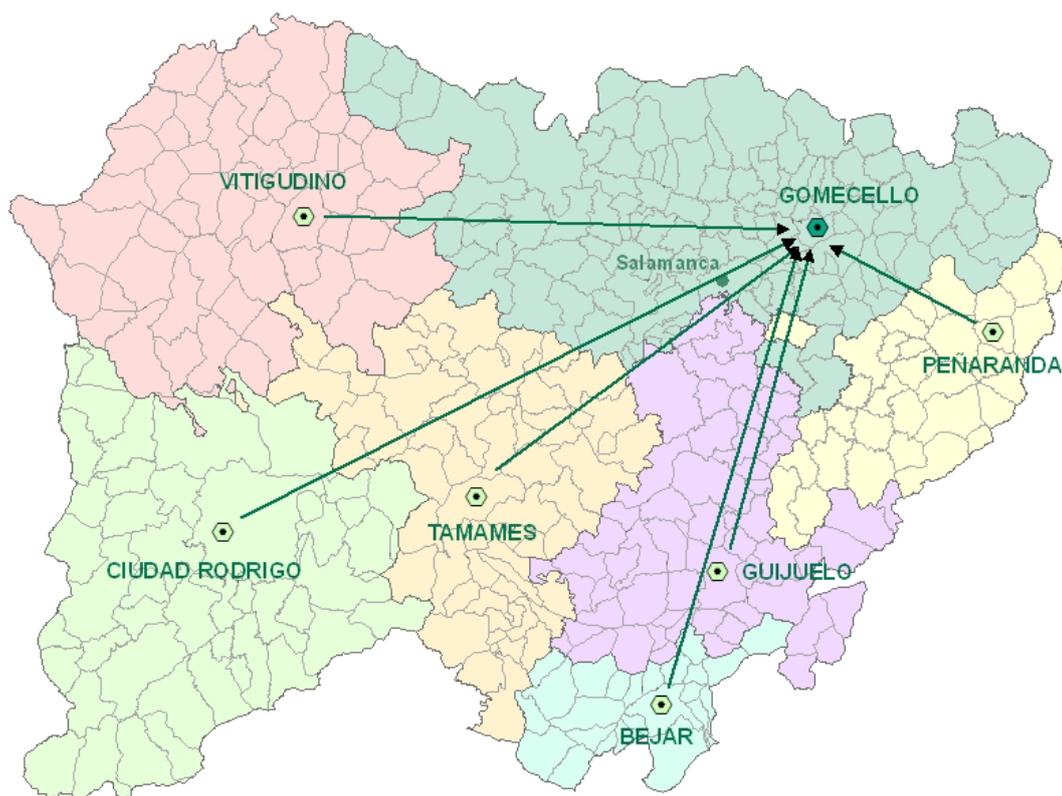
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS  
LOCALES Y TERRITORIALES



## VII CURSO DE DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# PLAN ESTRATÉGICO PARA LA MEJORA CONTINUA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS DE LA PROVINCIA DE SALAMANCA:



## PROYECTO DE CUADRO DE MANDO

M<sup>a</sup> José Burgueño Arjona  
Gerente de GIRSA

Salamanca, Noviembre de 2008



MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS  
LOCALES Y TERRITORIALES





Sistema de Gestión Integral  
de Residuos Urbanos  
de la provincia de Salamanca:

# Garantía de futuro



Estamos en el siglo XXI

*Sólo aquellos que se arriesgan a ir  
demasiado lejos pueden descubrir lo lejos  
que se puede llegar.*

**T. S. ELLIOT**



## AGRADECIMIENTOS

Me siento muy satisfecha de haber participado en esta VII edición del Curso de Dirección Pública Local, donde ha quedado patente el vivo empeño de su coordinadora, Paz Martínez García, por lograr una estimulante variedad de contenidos junto con un elevado nivel de calidad. Ha sido un espléndido aprendizaje, no sólo por las enseñanzas recibidas, las experiencias conocidas, los trabajos prácticos realizados o los momentos compartidos con profesores y compañeros, sino además por el placer de salir de la rutina y poder observar con la distancia precisa el trabajo cotidiano.

Quiero agradecer a Francesc Torrejón Comino su asesoramiento y orientación en la realización de este Plan de Mejora. El tiempo dedicado a lo largo de su desarrollo, la documentación facilitada, así como sus ideas y sugerencias, han aportado al trabajo enriquecedoras perspectivas.

Finalmente y sobre todo, no me cansaré nunca de agradecer a mis padres que me inculcaran el deseo de aprender y el gusto por ampliar los horizontes propios. Gracias a ellos tengo la inmensa suerte de disfrutar intensamente descubriendo y explorando universos de conocimiento nuevos para mí. Me llenará de felicidad transmitir a mis hijos este testigo.



# ÍNDICES

## ÍNDICE DEL DOCUMENTO

<b>SÍNTESIS</b> .....	<b>11</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>12</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>25</b>
<b>2. DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>30</b>
<b>2.1. El contexto</b> .....	<b>30</b>
<b>2.1.1. Ámbito legal: la legislación básica de régimen local y la sectorial sobre residuos urbanos</b> .....	<b>31</b>
2.1.1.1. <i>Marco europeo</i> .....	31
2.1.1.2. <i>Marco nacional</i> .....	32
2.1.1.3. <i>Marco autonómico</i> .....	34
<b>2.1.2. Ámbito territorial: la provincia de Salamanca</b> .....	<b>36</b>
2.1.2.1. <i>Marco Territorial</i> .....	36
2.1.2.2. <i>Marco Demográfico</i> .....	37
2.1.2.3. <i>Marco Socioeconómico</i> .....	43
2.1.2.4. <i>Estructura Municipal</i> .....	47
<b>2.1.3. Ámbito de gestión: el tratamiento de residuos urbanos</b> .....	<b>54</b>
2.1.3.1. <i>El Plan Nacional de Residuos Urbanos</i> .....	54
2.1.3.2. <i>El Plan Autonómico</i> .....	58
2.1.3.3. <i>El tratamiento de residuos urbanos en la provincia de Salamanca</i> .....	63
<b>2.2. La organización</b> .....	<b>75</b>
<b>2.2.1. Constitución del Consorcio GIRSA</b> .....	<b>75</b>
<b>2.2.2. Estrategias y objetivos</b> .....	<b>76</b>



<b>2.2.3. Estructura orgánica .....</b>	<b>79</b>
2.2.3.1. <i>Entidades integrantes .....</i>	79
2.2.3.2. <i>Órganos de Gobierno.....</i>	80
<b>2.2.4. Recursos materiales .....</b>	<b>83</b>
2.2.4.1. <i>Instalaciones específicas para transferencia y tratamiento de                   residuos.....</i>	83
2.2.4.2. <i>Dependencias administrativas .....</i>	85
2.2.4.3. <i>Recursos económicos.....</i>	85
<b>2.2.5. Estructura administrativa, puestos de trabajo y funciones.....</b>	<b>88</b>
<b>2.2.6. Otros aspectos .....</b>	<b>90</b>
2.2.6.1. <i>Procesos administrativos y tecnologías de comunicación e                   información.....</i>	90
2.2.6.2. <i>Producción de servicios .....</i>	90
2.2.6.3. <i>Cultura organizativa .....</i>	91
<b>2.3. El problema a resolver.....</b>	<b>92</b>
2.3.1. <b>El reto de la gestión provincial .....</b>	<b>92</b>
2.3.2. <b>Causas del problema .....</b>	<b>96</b>
2.3.2.1. <i>Criterios de oportunidad y convenciencia .....</i>	96
2.3.2.2. <i>Escasa coordinación administrativa.....</i>	98
2.3.2.3. <i>Particular idiosincrasia del consorcio como entidad gestora.....</i>	98
2.3.3. <b>Análisis DAFO .....</b>	<b>99</b>
<b>3. PLAN DE MEJORA .....</b>	<b>101</b>
<b>3.1. Herramienta seleccionada.....</b>	<b>103</b>
3.1.1. <b>Planificación estratégica .....</b>	<b>103</b>
3.1.2. <b>Cuadro de mando.....</b>	<b>105</b>
<b>3.2. Acciones del Plan de mejora .....</b>	<b>107</b>
3.2.1. <b>Propuesta de Plan Estratégico .....</b>	<b>107</b>
3.2.1.1. <i>Misión y Visión .....</i>	107



3.2.1.2.	<i>Líneas Estratégicas</i> .....	109
3.2.1.3.	<i>Objetivos Estratégicos</i> .....	111
3.2.1.4.	<i>Objetivos Operativos</i> .....	112
<b>3.2.2.</b>	<b>Control y seguimiento de la ejecución del Plan</b> .....	<b>114</b>
3.2.2.1.	<i>Indicadores</i> .....	114
3.2.2.2.	<i>Cuadro de mando</i> .....	115
<b>3.3.</b>	<b><i>Plan de implantación</i></b> .....	<b>119</b>
<b>3.3.1.</b>	<b>Previsión de recursos</b> .....	<b>119</b>
3.3.1.1.	<i>Recursos organizativos</i> .....	119
3.3.1.2.	<i>Recursos humanos</i> .....	121
3.3.1.3.	<i>Recursos materiales</i> .....	122
3.3.1.4.	<i>Recursos presupuestarios</i> .....	123
<b>3.3.2.</b>	<b>Calendario de actuación</b> .....	<b>124</b>
<b>3.4.</b>	<b><i>Evaluación de los resultados</i></b> .....	<b>129</b>
<b>4.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN</b> .....	<b>130</b>
<b>4.1.</b>	<b><i>Bibliografía</i></b> .....	<b>130</b>
<b>4.2.</b>	<b><i>Otras fuentes de información</i></b> .....	<b>132</b>
<b>4.3.</b>	<b><i>Legislación</i></b> .....	<b>133</b>
<b>ANEXOS</b>	.....	<b>135</b>
	<b><i>Anexo I.- Propuesta de Plan Estratégico</i></b>	
	<b><i>Anexo II.- Propuesta de Indicadores</i></b>	
	<b><i>Anexo III.- Modelo de Informe de seguimiento</i></b>	
	<b><i>Anexo IV.- Descripción de puestos de trabajo</i></b>	



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Pirámides de población de la provincia y la ciudad de Salamanca. Distribución por edad y sexo. 2004.....	41
Figura 2. Pirámides de población de Castilla y León y España. Distribución por edad y sexo. 2004.....	42
Figura 3. Distribución porcentual del Valor Añadido Bruto. Comparación de ámbitos territoriales. 2003 (Avance).....	44
Figura 4. Distribución porcentual del Empleo en distintos territorios. 2003 (Avance).....	47
Figura 5. Mapa de distribución poblacional de los municipios salmantinos. ....	48
Figura 6. Mapa de las mancomunidades municipales de la provincia de Salamanca con competencia en gestión de residuos urbanos. ....	50
Figura 7. Distribución de las mancomunidades municipales de la provincia de Salamanca con competencia en gestión de residuos urbanos, en función del número de municipios integrantes. ....	53
Figura 8. Distribución de las mancomunidades municipales de la provincia de Salamanca con competencia en gestión de residuos urbanos, en función de su población. ....	53
Figura 9. Tratamiento de los residuos urbanos en España: Distribución porcentual. 1996.....	56
Figura 10. Tratamiento de los residuos urbanos en España: Objetivos intermedios del PNRU. Distribución porcentual. ....	57
Figura 11. Tratamiento de los residuos urbanos en España: Objetivos del PNRU en el año horizonte. Distribución porcentual. ....	58
Figura 12. Tratamiento de los residuos urbanos en la provincia de Salamanca. Distribución porcentual. 2006 .....	70
Figura 13. Áreas de gestión de los residuos urbanos previstas para la provincia de Salamanca. Distribución porcentual de municipios. ....	73
Figura 14. Áreas de gestión de los residuos urbanos previstas para la provincia de Salamanca. Distribución porcentual de generación de residuos.....	74
Figura 15. Distribución porcentual de los integrantes de los órganos de Gobierno de GIRSA, en función del tipo de entidad representada. ....	82
Figura 16. Tratamiento de residuos urbanos en la provincia de Salamanca: distribución de instalaciones gestionadas por GIRSA. 2008. ....	84
Figura 17. Esquema del proceso de Planificación Estratégica para la mejora continua de la gestión de residuos urbanos en la provincia de Salamanca. ....	101
Figura 18. Mapa Estratégico: ejemplo de situación previa al inicio de la ejecución del Plan .....	117
Figura 19. Mapa Estratégico: ejemplo de resultados a lo largo de la ejecución del Plan.....	118
Figura 20. Propuesta de estructura administrativa de GIRSA.....	120



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Evolución de la población entre 1950 y 2005 en distintas entidades territoriales. ....	37
Tabla 2.	Evolución relativa de la población en distintas entidades territoriales (1950 = 100) .....	39
Tabla 3.	Distribución de la población por edad y sexo en distintas entidades territoriales. 2004.....	40
Tabla 4.	Población, territorio y Producto Interior Bruto, total y per capita (a precios de mercado, precios corrientes), en distintos territorios. 2005 .....	43
Tabla 5.	Valor Añadido Bruto a precios básicos por ramas de actividad en distintos territorios (precios corrientes, miles de euros). 2003 (Avance) .....	44
Tabla 6.	Empleo por ramas de actividad en distintos territorios. Puestos de trabajo: miles de empleos. 2003 (Avance).....	46
Tabla 7.	Distribución de los municipios salmantinos en función de su población .....	49
Tabla 8.	Mancomunidades municipales salmantinas con competencia en gestión de residuos: municipios integrantes y población.....	52
Tabla 9.	Tratamiento de los residuos urbanos en España. 1996 .....	56
Tabla 10.	Vertederos de residuos urbanos construidos por la Junta de Castilla y León en Salamanca en el marco del Plan Regional de 1990. Situación en el año 2001.....	66
Tabla 11.	Tratamiento de los residuos urbanos en la provincia de Salamanca. Octubre 2004 .....	69
Tabla 12.	Áreas de gestión de residuos urbanos propuestas por el Plan Regional 2004-2010 para la provincia de Salamanca .....	71
Tabla 13.	Municipios no mancomunados, integrantes de GIRSA, con población mayor o igual de tres mil habitantes. ....	79
Tabla 14.	Municipios no mancomunados, integrantes de GIRSA, con población menor de tres mil habitantes.....	80
Tabla 15.	Presupuesto del Consorcio GIRSA. Anualidad 2008* .....	87
Tabla 16.	Diagnóstico estratégico mediante análisis DAFO .....	100
Tabla 17.	Las dimensiones de la calidad del servicio público .....	109
Tabla 18.	Propuesta de Relación de puestos de trabajo de GIRSA .....	121
Tabla 19.	Propuesta presupuesto del Consorcio GIRSA. Anualidad 2009 .....	123



## ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS

Foto 1.	Vista aérea del Centro de Tratamiento de Residuos de la provincia de Salamanca. Año 2007. ....	13
Foto 2.	Ubicación del Centro de Tratamiento de Residuos provincial. ....	17
Foto 3.	Fase de obras del Centro de Tratamiento de Residuos. Año 2006. Detalle de instalación para separación de materiales. ....	19
Foto 4.	Vertedero de residuos urbanos de la provincia de Salamanca. Año 2001 .....	33
Foto 5.	Descarga directa de residuos urbanos en vertedero controlado. Año 2001. ....	35
Foto 6.	Vertedero municipal no controlado de residuos urbanos. Año 2004.....	55
Foto 7.	Vertedero de residuos urbanos ejecutado en el marco del Plan Regional de 1990. Año 2001. ....	59
Foto 8.	Vertedero “controlado” de residuos urbanos. Año 2004. ....	61
Foto 9.	Vertedero de residuos urbanos con gestión mancomunada. Año 2005. ....	65
Foto 10.	Vertedero municipal de residuos urbanos. Año 2004. ....	67
Foto 11.	Vertedero controlado de residuos urbanos. Año 2006. Inicio de explotación. ....	68
Foto 12.	Estación de transferencia de residuos urbanos. Año 2007.....	72
Foto 13.	CTR provincial: instalaciones para la gestión integral de residuos. Año 2007.....	78
Foto 14.	Recuperación de materiales en el CTR. Año 2008.....	94
Foto 15.	Tecnología para la protección del medio ambiente en el CTR. Año 2008. ....	97
Foto 16.	Aplicación de la jerarquía de principios de gestión de residuos urbanos en el CTR. ....	102



## SÍNTESIS

La escasa capacidad económica y técnica de la mayoría de los municipios y las mancomunidades que integran la provincia de Salamanca, impide a estas entidades cumplir por sí mismas la obligación de dar a los residuos urbanos un destino final adecuado, acorde con las exigencias legales, las demandas ciudadanas y la protección del medio ambiente.

Con objeto de superar conjuntamente estas dificultades, la mayoría de las entidades locales salmantinas se han agrupado en el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Provincia de Salamanca: GIRSA.

En el presente año 2008, GIRSA ha iniciado sus funciones ejecutivas mediante la explotación indirecta de las instalaciones construidas y entregadas por la Junta de Castilla y León: un único Centro de Tratamiento de Residuos Provincial y seis Estaciones de Transferencia. Este trascendental cambio hacia una gestión integral de los residuos urbanos a nivel provincial no se ha visto acompañado de la dotación al Consorcio de los medios necesarios para su funcionamiento, por lo que actualmente posee una precaria capacidad de gestión y control.

El presente Plan de Mejora aborda este problema y propone su solución a través de un Plan Estratégico de actuación para los próximos tres años, de manera que el Consorcio pueda realizar eficazmente y de forma idónea la imprescindible función para la que fue creado.

A través de un análisis estratégico se realiza el diagnóstico de la situación actual, que sirve como punto de partida para la planificación de objetivos y actuaciones, encaminados a la prestación de un servicio que se distinga por su calidad y eficiencia. Asimismo, en este trabajo se plantea el método de seguimiento y evaluación de la consecución de dichos objetivos mediante un cuadro de mando basado en el control de indicadores de ejecución, a fin de garantizar la mejora continua de la gestión de residuos urbanos de la provincia de Salamanca.



## RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio, consistente en la elaboración de un Plan de Mejora de la Gestión del Consorcio GIRSA (Consortio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la provincia de Salamanca), se redacta en el marco del VII Curso Superior de Dirección Pública Local, convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública por Resolución de 21 de noviembre de 2007.

Si bien el Consorcio se constituyó en 1999 entre la Diputación y el Ayuntamiento de Salamanca con el fin de gestionar los residuos urbanos -competencia obligatoria e ineludible de las entidades locales-, no comenzó a ejercer tareas ejecutivas, prácticamente, hasta el presente año 2008. Así pues, se trata de una entidad de reciente creación y, consecuentemente, con notables carencias que dificultan el desempeño eficaz de sus funciones.

Esta situación **motivó** la selección del objeto del presente trabajo: la redacción de una propuesta de **Plan Estratégico para la Mejora Continua de la Gestión de Residuos Urbanos de la provincia de Salamanca**. Se plantea con la convicción de que los inicios de cualquier actividad condicionan en gran medida los caminos que se recorren después y de que sólo a través de la adopción de instrumentos de planificación es posible orientar el rumbo de las organizaciones hacia el destino deseado.

La planificación estratégica permitirá dirigir los esfuerzos, recursos y capacidades de GIRSA a la consecución de unos objetivos de servicio público, cuyo seguimiento y evaluación se podrá realizar mediante el **Cuadro de Mando** que se plantea asimismo en el presente documento.

Así, el Plan de Mejora se redacta con el **objetivo** de superar el actual reto de realizar eficazmente la gestión provincial de los residuos urbanos de Salamanca y resolver el problema de la precaria capacidad de gestión del Consorcio, subsanar sus carencias y cumplir adecuadamente con la misión para la que fue creado. Pero, además, el Plan supone el inicio de la aplicación de una metodología de prestación de servicios basada en la atención a las demandas de sus usuarios, que garantizará la mejora continua mediante la iteración cíclica del proceso de planificación, actuación, evaluación y revisión.

Foto 1. Vista aérea del Centro de Tratamiento de Residuos de la provincia de Salamanca.  
Año 2007.



La necesidad de tratar correctamente todos los residuos urbanos generados en la provincia, garantizando la protección del medio ambiente y la salud de las personas, ha implicado el cambio de una gestión municipal o mancomunada, según los casos, a una gestión provincial de dicho servicio. Este importante salto hacia una gestión integral a nivel provincial, en un único Centro de Tratamiento de Residuos, no se ha visto acompañado, de momento, por la imprescindible dotación de medios del Consorcio constituido para este fin: GIRSA.

Los **límites** del Plan de Mejora se pueden establecer desde diferentes puntos de vista, en los siguientes ámbitos que concretan la acción del Consorcio:

- administrativo: GIRSA es un consorcio de entidades locales, con las particularidades de este tipo de organización asociativa.
- territorial: su actividad afecta de forma integral a la totalidad de la provincia de Salamanca
- de actuación: su acción se centra en un campo sectorial muy concreto, consistente en la prestación de un servicio obligatorio para las entidades locales: la gestión de residuos urbanos. Para prestar dicho servicio GIRSA ha optado por la modalidad de gestión indirecta.



Además el Plan Estratégico se plantea con el límite temporal de actuaciones en el periodo trienal 2009-2011.

La **metodología** utilizada para la redacción del presente estudio parte de la identificación básica del problema mediante su conocimiento directo a través del desempeño del trabajo. Sin embargo, las nuevas perspectivas aportadas a lo largo del desarrollo del Curso de Dirección Pública Local han permitido profundizar en sus causas y consecuencias, así como abordar su análisis desde un punto de vista estratégico, considerando tanto las características propias de GIRSA, como los factores condicionantes del entorno, con el fin de aportar soluciones adaptadas y viables.

El documento se estructura esencialmente en dos partes. En primer lugar se realiza el diagnóstico de la situación de partida mediante el estudio y el análisis estratégico del contexto, la organización y el problema a resolver. A continuación, se redacta el Plan de Mejora con objeto de plantear soluciones, mediante la propuesta de un Plan Estratégico, con el correspondiente Plan de implantación e incluyendo un Cuadro de Mando como metodología de seguimiento y evaluación.

El estudio del contexto se ha enfocado considerando el marco legal y territorial, así como el ámbito específico de la gestión de residuos urbanos en las entidades locales de la provincia de Salamanca. El análisis de las características internas del Consorcio se ha efectuado utilizando una lista de comprobación para el estudio de organizaciones. Dada la inmadurez de GIRSA, muchos de los aspectos cuyo examen se incluye en dicha lista, no resultan aplicables a este caso; sin embargo, ha resultado muy útil para lograr una evaluación ordenada de la entidad. Se describe la constitución del Consorcio, sus fines, su estructura orgánica, sus recursos materiales, su estructura administrativa y sus recursos humanos, entre otros aspectos.

Tras la identificación del problema y la exposición de sus posibles causas, el diagnóstico finaliza con la realización de un análisis DAFO, mediante el cual se sintetiza el análisis estratégico del Consorcio, considerando por una parte las oportunidades y amenazas originadas por su entorno, y por otra, sus propias fortalezas y debilidades internas.

El **contexto** legal que enmarca la actividad del Consorcio establece por una parte la distribución competencial en materia de residuos y por otra la regulación sectorial específica. Las entidades locales, que poseen la obligación legal de efectuar un



tratamiento adecuado de los residuos urbanos, pueden agruparse en consorcios para gestionar servicios de interés común. Las normas legales que rigen la gestión de residuos, derivadas de la normativa europea, se basan en la necesidad de lograr un alto nivel de protección del medio ambiente para lograr un desarrollo sostenible; entre sus principios fundamentales se encuentran la responsabilidad compartida y la jerarquización de opciones para la gestión de residuos:

1. prevención
2. reutilización
3. reciclado, compostaje
4. valorización energética
5. eliminación en vertedero

Desde el punto de vista del contexto territorial, la provincia de Salamanca, situada geográficamente en la periferia occidental del estado español y al suroeste de la comunidad autónoma de Castilla y León, posee una débil estructuración del territorio, consecuencia del pobre desarrollo de las infraestructuras de transporte y comunicaciones. Estos hechos han condicionado su menor nivel de crecimiento socioeconómico en relación con la media nacional, como se pone de manifiesto mediante el valor del PIB *per capita*, que en el año 2005 supuso el 83,7 % del valor medio de España.

Considerando aspectos demográficos, la provincia de Salamanca se caracteriza por una población escasa –poco más de 350.000 habitantes- distribuida de forma muy desequilibrada en su gran extensión territorial, superior a los 12.000 km<sup>2</sup>. En la actualidad cerca del 45% de la población se concentra en la capital, mientras que el 55% se distribuye entre los restantes 361 municipios que integran la provincia. Los municipios que no alcanzan los 1.000 habitantes son los predominantes (superan el 90% del total), pero apenas reúnen un 25% de la población. La distribución territorial de la población es uno de los factores determinantes de las enormes dificultades que poseen la mayoría de los Ayuntamientos salmantinos para la prestación de los servicios públicos obligatorios, incluido el tratamiento de residuos urbanos.

Estas circunstancias han conducido a lo largo de los últimos años a la agrupación de gran número de municipios salmantinos en entidades supramunicipales, con objeto de poder prestar los servicios mínimos obligatorios y al amparo de la normativa de régimen local. En la actualidad existen 21 mancomunidades municipales con competencia en recogida y tratamiento de residuos urbanos, mientras que tan sólo 19 municipios no pertenecen a ninguna de estas mancomunidades.



En relación con el contexto de la gestión de residuos urbanos, el *Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006* preveía que al final de su vigencia tan solo se eliminaran mediante vertido controlado un tercio de los residuos urbanos generados, mientras que un cuarto debería destinarse a reciclaje, un cuarto a compostaje y el resto a valorización energética. Todos los vertederos incontrolados deberían, por supuesto, haberse suprimido.

La realidad de la provincia de Salamanca a finales del 2006 era bien distinta: no se realizaba compostaje ni valorización energética, el porcentaje de reciclaje era muy bajo (4%) y todavía una elevada proporción de los residuos urbanos generados tenía como destino final el vertido incontrolado (17%). El 79% restante se depositaba en vertedero simplemente autorizado o en vertedero controlado.

Por su parte el *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010* estableció un modelo de gestión uniprovincial de los residuos urbanos. Cada provincia se organiza en áreas geográficas de gestión, integradas por municipios o mancomunidades limítrofes, en las que se dispone el establecimiento de un punto de destino transitorio o final de los residuos urbanos (planta de transferencia o centro de tratamiento, respectivamente). Para articular el sistema de gestión el Plan propone a las mancomunidades de municipios, como órganos de recogida de los residuos y su transporte hasta los centros de transferencia o tratamiento de su área de gestión, y al Consorcio Provincial, como organismo encargado del transporte desde las plantas de transferencia y del tratamiento de los residuos a nivel provincial.

Así, la Junta de Castilla y León construyó en la provincia de Salamanca un único Centro de Tratamiento de Residuos (CTR) de carácter provincial, dotado de tecnología para la recuperación de los recursos materiales y energéticos contenidos en los residuos, así como seis Estaciones de Transferencia comarcales que permiten optimizar el coste del transporte de residuos desde cualquier municipio de la provincia al CTR.

Estas instalaciones básicas para la gestión integral de residuos urbanos en la provincia de Salamanca fueron entregados por la Junta de Castilla y León al Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Provincia de Salamanca, GIRSA, que es responsable de la explotación de estas instalaciones desde agosto del presente año 2008.

**GIRSA** estableció sus fines estatutariamente, siendo los principales: *la gestión integral del tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos, con respeto al medio ambiente, y la recuperación de residuos sólidos urbanos y aprovechamiento de los mismos.*

Estos fines son coherentes con la necesidad de los municipios de eliminar los residuos urbanos, puesto que la escasa capacidad económica y técnica de la mayoría de los municipios y las mancomunidades que integran la provincia de Salamanca, les impide cumplir por sí solos la obligación de dar a los residuos un destino final adecuado, acorde con las exigencias legales, las demandas ciudadanas y la protección del medio ambiente. Sin embargo, existe un considerable desequilibrio entre los fines del Consorcio y los medios de que dispone actualmente para llevarlos a cabo

Foto 2. Ubicación del Centro de Tratamiento de Residuos provincial.



Fuente: Google Earth. Elaboración propia



En la actualidad forman parte del Consorcio la mayoría de las entidades locales salmantinas: la Diputación de Salamanca, veinte mancomunidades municipales que en conjunto incluyen el 37% de la población provincial y quince municipios no mancomunados, entre ellos Salamanca, que engloban el 62%.

GIRSA cuenta con las instalaciones esenciales para desempeñar sus competencias de gestión de residuos con eficacia, pero, en contraste, no dispone de dependencias y equipos propios para llevar a cabo la gestión interna. El Consorcio carece asimismo de estructura administrativa propia; tanto las tareas correspondientes al personal directivo como las tareas puramente administrativas, se desempeñan en la actualidad por personal de entidades integrantes de GIRSA, adicionalmente a su trabajo en estas entidades. La importante inversión efectuada para dotar a la provincia de Salamanca de instalaciones que permitan tratar adecuadamente todos los residuos urbanos generados, cuya explotación requiere una plantilla de unas cien personas, contrasta con la carencia de medios personales del Consorcio para realizar una gestión eficaz y con los controles precisos.

En esta situación, GIRSA se enfrentó a la necesidad de prestar un servicio que requiere altos niveles de especialización, optando sus órganos de gobierno por la gestión indirecta de todas las instalaciones, que son explotadas de forma conjunta por una única empresa. Es especialmente destacable en el presupuesto de gastos del Consorcio para 2008, que el capítulo I destinado a *Gastos de personal* carece de dotación económica, mientras que el gasto relativo al contrato de explotación de las instalaciones representa más del 80 % del total. En relación con los ingresos, la principal fuente de financiación prevista es la recaudación de tasas por la prestación de servicios que representa más del 87 % de los ingresos.

No obstante, una gestión pública de calidad requiere, además, llevar a cabo un correcto control y seguimiento de los servicios externalizados, que actualmente no es posible realizar. Por lo tanto, a fin de realizar las funciones reservadas a la administración, es preciso establecer medios y procedimientos adecuados, tanto desde el punto de vista técnico como económico y administrativo.

El **problema** que se aborda en el presente Plan de Mejora es la precaria capacidad de gestión y control de GIRSA en el momento actual. Cumplir adecuadamente con la misión para la que fue creado requiere subsanar sus carencias, de manera que se logre realizar eficazmente la gestión provincial de los residuos urbanos de Salamanca.

Foto 3. Fase de obras del Centro de Tratamiento de Residuos. Año 2006.  
Detalle de instalación para separación de materiales.



Además de la propia juventud del Consorcio, las causas que han dado lugar al problema actual son varias. Por una parte, la toma de decisiones se ha venido realizando de manera reactiva, obligada por la necesidad de superar los déficits existentes, más que de forma proactiva, planificada con anterioridad. Ello se debe, en cierta medida, a las particularidades que caracterizan al controvertido tema de los residuos. La gestión de residuos urbanos, aunque absolutamente imprescindible para la sociedad, es una materia carente de reconocimiento social positivo, ingrata y polémica, con elevado desgaste y coste político a nivel local. La ubicación del centro de tratamiento de residuos generó una oposición fuerte, aunque minoritaria; pero además, la implantación del sistema integral de gestión de residuos a nivel provincial, si bien supone una mejora medioambiental trascendental, implica un considerable aumento de los costes en relación con la situación de partida. Para financiar los nuevos costes de gestión, inevitablemente se requieren imposiciones tributarias más elevadas en todas las entidades locales de la provincia en aplicación del principio “quien contamina paga”.

Como resumen del diagnóstico de la situación actual y punto de partida hacia la mejora de la gestión de residuos urbanos en la provincia de Salamanca, el análisis DAFO



realizado ha permitido concluir que se debe fortalecer, ineludiblemente, la organización interna de GIRSA. En consecuencia, se requiere el planteamiento de objetivos encaminados a este fin y acometer a corto plazo actuaciones para alcanzarlos. En caso de no adoptarse medidas en este sentido, el actual predominio de las debilidades del Consorcio se prolongaría en el tiempo, generando inevitablemente problemas mucho más graves y abocando a la entidad al fracaso.

El **Plan de Mejora** consiste en la elaboración de una propuesta de **Plan Estratégico** de las actuaciones del Consorcio en el periodo 2009-2011, que se plasma en el establecimiento de objetivos concretos, cuya consecución podrá ser objeto de seguimiento a lo largo del tiempo a través de un **Cuadro de Mando**; su contenido desarrolla las distintas etapas de la planificación, implantación, control y evaluación.

Así, los pasos seguidos en la redacción del Plan Estratégico han consistido en

- la concreción de la misión de GIRSA, su razón de ser, así como de su visión de futuro, su aspiración.
- el establecimiento de las líneas estratégicas de trabajo que conducen hacia la visión.
- la formulación de los objetivos estratégicos o resultados que se pretenden conseguir en el horizonte del plan y los objetivos operativos que se plantean a corto plazo.

Mediante el Plan Estratégico se pretende lograr una mejora continua de la gestión de los residuos urbanos de la provincia de Salamanca y por ello se han adoptado criterios de los modelos de calidad, considerando que no es posible avanzar en la prestación de servicios sin tener en cuenta de forma conjunta todos los agentes causales que intervienen. Así, se establecen líneas y objetivos no sólo en cuanto a los resultados clave, sino además en relación con los recursos, las personas, los usuarios y la sociedad. En su formulación se han tenido en cuenta los atributos reconocidos como determinantes la calidad de los servicios, tales como elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, profesionalidad, credibilidad, seguridad, accesibilidad, comunicación y comprensión del cliente.

Se ha optado por establecer líneas agrupadas en cuatro ejes de actuación coincidentes con los factores críticos para el funcionamiento de la organización. Puesto que los recursos disponibles - humanos y materiales - condicionan los procesos internos y, en



consecuencia, los resultados obtenidos, los primeros ejes de actuación están orientados a la dotación de recursos al Consorcio GIRSA, sin perder de vista en ningún momento que todo ello se dirige a lograr la satisfacción de los usuarios, y en último término, de los ciudadanos:

- Eje 1.- Personas: corresponde a las líneas orientadas hacia los recursos humanos del Consorcio, en materia de planificación, gestión, participación y desarrollo de competencias.
- Eje 2.- Recursos y alianzas: incluye líneas estratégicas que afectan a los recursos materiales (económicos, financieros, tecnología de la información, dependencias, etc.) así como a las relaciones y alianzas con otras entidades.
- Eje 3.- Procesos: se definen líneas en relación con los procesos clave específicos del Consorcio (la gestión de residuos urbanos) y con los procesos internos de apoyo necesarios para el funcionamiento de la organización.
- Eje 4.- Clientes: en este eje se incluyen líneas de actuación dirigidas a los usuarios de los servicios prestados por GIRSA, tanto a los usuarios directos (los Municipios y Mancomunidades municipales de la provincia de Salamanca u otras entidades públicas o privadas que entregan al Consorcio residuos urbanos, o asimilables a éstos, para su gestión) como a los usuarios indirectos, los ciudadanos, que en último caso son los productores de los residuos urbanos.

En la propuesta de Plan Estratégico se considera un total de 17 **líneas estratégicas**, en relación con los distintos ejes:

#### Eje 1.- Personas:

- a) Aumentar la profesionalidad del servicio mediante la dotación de los recursos humanos capacitados necesarios.
- b) Implicar a las personas en la estrategia.
- c) Fomentar la mejora continua a través de la formación de las personas.

#### Eje 2.- Recursos y alianzas:

- a) Mejorar los elementos tangibles del Consorcio determinantes de la calidad del servicio.
- b) Incrementar los recursos económicos del Consorcio.
- c) Evaluar los recursos materiales existentes en las instalaciones de gestión de residuos.



### Eje 3.- Procesos:

#### 3.1.- Procesos clave:

- a) Aplicar con eficacia la jerarquía legal de principios de gestión de residuos.
- b) Garantizar la minimización del impacto ambiental de la gestión de los residuos urbanos.
- c) Garantizar la seguridad y la calidad de la gestión de los residuos urbanos.
- d) Atender nuevas necesidades y demandas.

#### 3.2.- Procesos de apoyo:

- a) Garantizar la disponibilidad de información para fundamentar la toma de decisiones.
- b) Facilitar y simplificar procedimientos de gestión y funcionamiento ordinarios.
- c) Establecer las bases del funcionamiento interno del Consorcio GIRSA.

### Eje 4.- Clientes

- a) Fomentar el desarrollo de la identidad de GIRSA .
- b) Acercar el Consorcio a los usuarios y ciudadanos.
- c) Mejorar la percepción de la gestión de residuos urbanos.
- d) Orientar la prestación del servicio a la satisfacción de los usuarios.

El desarrollo de estas líneas de trabajo se realiza mediante la propuesta de 30 objetivos estratégicos y 42 objetivos operativos, junto con 116 actuaciones encaminadas a conseguirlos.

El control del cumplimiento de los objetivos del Plan se realizará mediante la medición y seguimiento de **Indicadores** y la comprobación de plazos temporales de ejecución, a través del **Cuadro de mando**. En el presente trabajo se propone un conjunto de 68 indicadores, así como sus sistemas de medida o cuantificación, si bien deja pendiente para la fase de debate del Plan la fijación de estándares a lograr para dichos indicadores. La visión global del avance del Plan se efectúa mediante el **Mapa Estratégico**, que condensa en una sola imagen el resumen del cumplimiento de los Objetivos Estratégicos.

A fin de garantizar la **implantación del Plan** se han estudiado los recursos organizativos, humanos, materiales y presupuestarios requeridos, se establece el calendario de actuación y se propone la metodología para realizar el control y seguimiento



de la ejecución, mediante el uso de indicadores. En el Cuadro de mando se incluye un conjunto de medidas de gestión, de la organización, de las personas, de los procesos y de las alianzas y recursos. Este proceso de evaluación continua permitirá realizar los ajustes que se precisen a fin de lograr la Mejora Continua de la Gestión de Residuos Urbanos de la provincia de Salamanca.

Se diseña la estructura administrativa del Consorcio y se propone la Relación de Puestos de Trabajo. Se plantea el resumen de presupuesto para 2009, próximo a los siete millones de euros, en que las tasas se mantienen constantes en relación con la anualidad anterior. En el estado de gastos, el capítulo I destinado a gastos de personal se dota por primera vez, con una cuantía que no alcanza el 10% de los gastos del presupuesto, mientras que el capítulo II dedicado a gastos en bienes corrientes y servicios desciende al 74% del total de los créditos, dejando un margen para las inversiones que constituyen el 16% del total presupuestado. Los presupuestos para 2010 y 2011 experimentarán las variaciones que correspondan al incremento del índice de precios.

El **calendario de actuación** prevé una primera fase de debate de la propuesta del Plan Estratégico y su correspondiente aprobación, con las modificaciones oportunas. Esta etapa debería estar concluida a finales de enero de 2009, de manera que a continuación puedan irse ejecutando de forma programada las actuaciones encaminadas a la consecución de objetivos.

En cuanto a la fase de implantación del Plan se distinguen tres tipos de los objetivos y actuaciones, en función de su calendario:

- Máxima prioridad, a desarrollar en 2009: dotación de recursos imprescindible para la obtención de resultados. El logro de los objetivos estratégicos planteados está condicionado por los recursos disponibles; en consecuencia, en la propuesta se han considerado más urgentes aquellas actuaciones -incluidas en 5 de los 42 objetivos operativos- encaminadas a la dotación de los recursos imprescindibles para la obtención de resultados, puesto que en caso de no abordarse estas actuaciones impiden el desarrollo de gran parte del Plan.
- Gestión de mínimos: continuidad a lo largo del periodo de vigencia del Plan 2009-2001. Incluye aquellas otras acciones ineludibles correspondientes a 19 objetivos operativos que constituyen los procesos clave del consorcio, de manera que se plantea su desarrollo a lo largo de todas las anualidades, con una dinámica de aumento paulatino de exigencia.



- Gestión de calidad orientada a la mejora continua, tendrán su desarrollo en 2010 y 2011, condicionada por la dotación de recursos. Actuaciones que se incluyen en los restantes 18 objetivos operativos y sólo podrán emprenderse tras haber dotado al Consorcio de los recursos humanos y materiales especificados como prioritarios.

La evaluación de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo permitirá retroalimentar cíclicamente el sistema de planificación y actuación, así como efectuar los ajustes necesarios del Plan. La utilización del cuadro de mando como instrumento para recoger de forma sintética y sistematizada medidas relevantes sobre la gestión y la consecución de los objetivos de la organización, facilitará la revisión de los planteamientos previos y la toma de decisiones, basadas en datos, para conducir a la organización hacia el éxito futuro.



## 1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio, consistente en la elaboración de un Plan de Mejora de la Gestión del Consorcio GIRSA (Consortio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la provincia de Salamanca), se redacta en el marco del VII Curso Superior de Dirección Pública Local, convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública por Resolución de 21 de noviembre de 2007.

Si bien el Consorcio se constituyó en 1999 entre la Diputación y el Ayuntamiento de Salamanca, con el fin de gestionar los residuos urbanos - competencia obligatoria e ineludible de las entidades locales-, diversas circunstancias influyeron en que GIRSA no comenzara a ejercer tareas ejecutivas, prácticamente, hasta el presente año 2008. Así pues, se trata de una entidad de reciente creación y, consecuentemente, con notables carencias, que dificultan el desempeño eficaz de sus funciones.

Esta situación motivó la selección del objeto de este trabajo, la redacción de una propuesta de **Plan Estratégico para la Mejora Continua de la Gestión de Residuos Urbanos de la provincia de Salamanca**, con la convicción de que los inicios de cualquier actividad condicionan en gran medida los caminos que se recorren después y de que sólo a través de la adopción de instrumentos de planificación es posible orientar el rumbo de las organizaciones hacia el destino deseado.

La provincia de Salamanca, caracterizada por una gran atomización municipal y un importante desequilibrio de la población a favor de su capital, posee importantes déficits estructurales y un desarrollo socio-económico inferior a la media nacional. La existencia de otras prioridades, junto con la dinámica reactiva de toma de decisiones, ha motivado que la puesta en marcha de las actividades del Consorcio se relegara hasta tener a disposición las instalaciones para el tratamiento de residuos, construidas por la Junta de Castilla y León.

La necesidad de tratar adecuadamente todos los residuos urbanos generados en la provincia, garantizando la protección del medio ambiente y la salud de las personas, ha implicado el cambio de una gestión municipal o mancomunada, según los casos, a una gestión provincial de dicho servicio. Este importante salto hacia una gestión integral a nivel provincial, en un único Centro de Tratamiento de Residuos, no se ha visto acompañado, de momento, por la imprescindible dotación de medios del Consorcio constituido para este fin: GIRSA.



Los órganos de gobierno del Consorcio han optado por un modelo de organización basado en la gestión indirecta de los servicios. Este hecho en ningún modo exime a GIRSA de la responsabilidad sobre la prestación del servicio; por lo tanto, a fin de realizar las funciones reservadas a la administración y para llevar a cabo un correcto seguimiento y control de los servicios externalizados, es preciso establecer medios y procedimientos adecuados, tanto desde el punto de vista técnico como económico y administrativo.

La planificación estratégica permitirá dirigir los esfuerzos, recursos y capacidades de GIRSA a la consecución de unos objetivos de servicio público, cuyo análisis y evaluación se podrá realizar mediante el Cuadro de Mando que se plantea asimismo en el presente documento.

Así, el Plan de Mejora se redacta con el fin de superar el actual reto de organizar la gestión provincial de los residuos urbanos de Salamanca y resolver el problema de la precaria capacidad de gestión del Consorcio, subsanar sus carencias y cumplir adecuadamente con la misión para la que fue creado. Pero, además, el Plan supone el inicio de la aplicación de una metodología de prestación de servicios basada en la atención a las demandas de sus usuarios, que garantizará la mejora continua mediante la iteración cíclica del proceso de planificación, actuación, evaluación y revisión.

En consecuencia, los límites del Plan de Mejora se pueden establecer, desde diferentes puntos de vista, en los siguientes ámbitos que delimitan al Consorcio:

- administrativo: GIRSA es un consorcio de entidades locales, con las particularidades de este tipo de organización.
- territorial: su actividad afecta de forma integral a la totalidad de la provincia de Salamanca
- de actuación: su acción se centra en un campo sectorial muy concreto, la prestación de un servicio que las entidades locales deben realizar de forma obligatoria: la gestión de residuos urbanos. Para prestar dicho servicio ha optado por la modalidad de gestión indirecta.

Además el Plan Estratégico se plantea con el límite temporal del periodo trienal 2009-2011.



La metodología utilizada para la redacción del presente documento se basa en la propuesta por Parrado Díez (2007) para la elaboración de Planes de Mejora en las Administraciones Públicas. A partir de esta introducción, el trabajo se estructura esencialmente en dos partes. El capítulo [2. DIAGNÓSTICO](#) se dedica al estudio y análisis de la situación de partida: el contexto, la organización y el problema a resolver. A continuación, en el capítulo [3. PLAN DE MEJORA](#) se formulan las soluciones al problema, mediante la propuesta de un Plan Estratégico de actuaciones para el periodo 2009-2011, con el correspondiente Plan de implantación e incluyendo un Cuadro de Mando como metodología de seguimiento y evaluación.

La identificación básica del problema procede fundamentalmente del conocimiento directo a través del desempeño del trabajo en el Consorcio y en la Sección de Residuos de la Diputación de Salamanca, entidad cofundadora de GIRSA, junto con el Ayuntamiento de Salamanca. Sin embargo, las nuevas perspectivas aportadas a lo largo del desarrollo del curso han permitido profundizar en sus causas y consecuencias, así como abordar su análisis desde un punto de vista estratégico, considerando tanto las características propias de GIRSA, como los factores condicionantes del entorno, con el fin de aportar soluciones adaptadas y viables. La información relativa al contexto se ha recopilado de diversas fuentes oficiales y el análisis interno se ha efectuado mediante una lista de comprobación de la organización.

En el capítulo dedicado al **diagnóstico**, el estudio del **contexto** se ha enfocado considerando el **marco legal y territorial**, así como el ámbito específico de la gestión de residuos urbanos en las entidades locales de la provincia de Salamanca. Así, en primer lugar, se expone el marco normativo vigente, tanto europeo como nacional y autonómico, que establece la regulación sectorial, los principios básicos de gestión y la distribución competencial en materia de residuos urbanos.

En segundo lugar, el análisis del territorio **-la provincia de Salamanca-**, se ha efectuado mediante el estudio de variables geográfico-territoriales, demográficas y socio-económicas, así como de la estructura municipal. La información demográfica y socioeconómica, obtenida del Instituto Nacional de Estadística y del Sistema de Información Estadística de la Junta de Castilla y León, ha permitido comparar la provincia de Salamanca con la comunidad autónoma a la que pertenece y con el conjunto del estado español. La información sobre las entidades locales de la provincia, municipios y mancomunidades, procede de la Diputación de Salamanca.



En tercer lugar, se ha abordado la evolución del **marco de gestión de residuos urbanos** en los últimos años, mediante el análisis de la planificación nacional y autonómica en esta materia y su grado de ejecución en la provincia de Salamanca.

En un intento de repasar con cierto orden y lógica las dimensiones principales de GIRSA, el análisis de los **aspectos internos** del Consorcio se ha efectuado utilizando como guión una lista de comprobación diseñada para el estudio de organizaciones. Dada la inmadurez de GIRSA, muchos de los aspectos cuyo examen se incluye en dicha lista, no resultan aplicables a este caso; sin embargo, se ha considerado útil aplicar este método como punto de partida para facilitar y sistematizar el diagnóstico e identificar problemas, de manera que, posteriormente, dada la imposibilidad de acometer la solución de todos ellos simultáneamente, puedan establecerse prioridades en el Plan de Mejora. Así, en el apartado dedicado a la organización se describe la **constitución del Consorcio**, sus **finés**, su **estructura orgánica**, sus **recursos materiales**, su **estructura administrativa** y sus **recursos humanos**, entre otros aspectos.

Tras la identificación del **problema** y la exposición de sus posibles **causas**, el capítulo dedicado al diagnóstico finaliza con la realización de un análisis **DAFO**, mediante el cual se sintetiza el análisis estratégico del Consorcio GIRSA, considerando por una parte las oportunidades y amenazas originadas por su entorno, y por otra, sus propias fortalezas y debilidades internas.

En el capítulo dedicado al **Plan de mejora**, tras **justificar** la selección del Plan Estratégico y el Cuadro de mando como **herramientas** de mejora de GIRSA, se desarrollan las distintas etapas de la planificación, implantación, control y evaluación. Así, el primer paso en la redacción del **Plan Estratégico** ha consistido en la concreción de la **misión** de GIRSA, su razón de ser, así como de su **visión** de futuro, es decir, su aspiración y de sus **valores**. A partir de este planteamiento fundamental, se han establecido las **líneas estratégicas** de trabajo que conducen hacia la visión, se han formulado los **objetivos estratégicos** o resultados concretos que se pretenden conseguir en el horizonte del plan y los **objetivos operativos** que se plantean a corto plazo.

A fin de garantizar la **implantación del Plan** se estudian los recursos organizativos, humanos, materiales y presupuestarios requeridos, se establece el **calendario de actuación** y se propone la metodología para realizar el **control**, **seguimiento** de la ejecución, mediante el uso de **indicadores** y del **Cuadro de mando** a través del **Mapa estratégico**. Este proceso de **evaluación** continua permitirá realizar los



ajustes que se precisen a fin de lograr la **Mejora Continua de la Gestión de Residuos Urbanos de la provincia de Salamanca.**

Por último, señalar que a lo largo del texto se intercalan tablas de datos, gráficos y mapas, todos ellos de elaboración propia, con el fin de aportar la información de manera más clara y amena. Pero además se incluye un conjunto de fotografías, la mayoría también de realización propia, con las que se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- ilustrar con imágenes la dificultad de una tarea absolutamente imprescindible para la sociedad, en muchos casos desagradable e ingrata y casi siempre carente de reconocimiento social positivo.
- poner de manifiesto la evolución de la gestión de los residuos urbanos en la provincia de Salamanca en últimos años.
- mostrar la trascendental mejora ambiental que supone la puesta en marcha del sistema integral de gestión de residuos a nivel provincial



## 2. DIAGNÓSTICO

### 2.1. El contexto

El contexto en que se plantea el presente Plan de Mejora viene delimitado por diversos aspectos. En primer lugar, el marco normativo en materia de gestión de residuos urbanos es un condicionante esencial, tanto desde el punto de vista de la atribución competencial a los municipios, como desde el puramente técnico. La legislación sectorial española sobre residuos, aprobada hace apenas diez años como consecuencia de la obligación de trasponer al derecho nacional la normativa europea correspondiente, establece como competencia obligatoria de todos los municipios, con independencia de su tamaño poblacional, la eliminación de los residuos urbanos, exigencia que la Ley de Bases de Régimen Local sólo aplicaba a aquellos municipios mayores de 5.000 habitantes.

En segundo lugar, el ámbito territorial en el que incidirá el Plan, la provincia de Salamanca, es asimismo un factor determinante. Su elevadísimo número de municipios – 362, tan sólo superada en España por la provincia de Burgos -, así como sus particulares características demográficas y socioeconómicas –gran desequilibrio territorial: densidad de población muy escasa y predominio el sector primario en la mayor parte de la provincia, mientras en Salamanca capital se concentra el 45 % de los habitantes y destaca el sector terciario -, dificultan enormemente a los Ayuntamientos la prestación adecuada de los servicios mínimos que la ley les exige y los ciudadanos les demandan.

Por último, el marco de planificación nacional y autonómica en materia de gestión de los residuos urbanos, así como su correspondiente financiación, han venido definiendo a lo largo del tiempo el desarrollo de la gestión de residuos en la provincia de Salamanca. La evolución de dicha planificación ha condicionado de manera determinante el resultado finalmente implantado: un modelo provincial de gestión de residuos urbanos con carácter integrador.



## 2.1.1. **Ámbito legal: la legislación básica de régimen local y la sectorial sobre residuos urbanos**

### 2.1.1.1. *Marco europeo*

La estrategia europea de gestión de residuos se fundamenta en la constatación de que los considerables progresos técnicos y económicos en este ámbito, así como los esfuerzos realizados en los últimos años, no han impedido que continúe en aumento la producción de residuos y la preocupación de la población respecto a los problemas relacionados con ellos.

Entre los principios básicos de dicha estrategia, que orientan la normativa europea en materia de residuos (incluyendo la Directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos, así como la Directiva 94/62/CE, relativa a los Envases y Residuos de Envases y la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos), destacan los siguientes:

- la necesidad de lograr un alto nivel de protección del medio ambiente para lograr un desarrollo sostenible;
- los principios de que «quien contamina paga» y de responsabilidad compartida, según los cuales todos los agentes económicos, incluidos los fabricantes, importadores, distribuidores y consumidores, deben cargar con su parte específica de responsabilidad en lo que se refiere a la prevención, valorización y eliminación de residuos;
- la jerarquización de opciones para la gestión de residuos, derivada de la necesidad de reducir su cantidad y fomentar su valorización con el fin de disminuir la cantidad destinada a eliminación y de economizar recursos naturales:
  1. prevención, tanto en relación con la reducción de residuos como de su peligrosidad
  2. reutilización
  3. reciclado, compostaje
  4. valorización energética: recuperación de energía de los residuos
  5. eliminación en vertedero



- la aplicación de las mejores técnicas disponibles en la gestión de residuos urbanos y residuos de envases;
- la necesidad de una red adecuada e integrada de instalaciones de eliminación de residuos, de manera que la descarga en vertedero se efectúen bajo control y en condiciones de seguridad;
- la importancia de una planificación correcta de la gestión de los residuos a todos los niveles de competencia, incluidos el nivel local y el regional;
- el potencial que supone la protección del medio ambiente para la creación de puestos de trabajo, y, en especial, el de una política coherente y válida de gestión de residuos.

#### 2.1.1.2. *Marco nacional*

Hasta finales del pasado siglo XX, continuaba vigente en España la obsoleta y preconstitucional Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, de manera que la aprobación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, derivada de la necesidad de adaptar la normativa española al derecho de la Unión Europea, supuso un importante avance legislativo en materia de gestión de residuos urbanos.

Dicha Ley 10/98, que incorpora los referidos principios de la estrategia europea, tiene por objeto prevenir la producción de residuos, establecer el régimen jurídico de su producción y gestión y fomentar, por este orden, su reducción, su reutilización, reciclado y otras formas de valorización, así como regular los suelos contaminados, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud de las personas.

Por otra parte, la Ley de Residuos establece el marco competencial de las distintas administraciones públicas:

- Corresponde a la Administración General del Estado, básicamente, la elaboración de los planes nacionales de residuos
- Corresponde a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos.

- Las Entidades locales son competentes para la gestión de los residuos urbanos. Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas Ordenanzas.

Foto 4. Vertedero de residuos urbanos de la provincia de Salamanca. Año 2001



En los Planes de residuos deberán fijarse los objetivos de reducción, reciclado y otras formas de valorización y eliminación de residuos, las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos, la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos.

Es preciso destacar que algunas de las obligaciones que la Ley 10/98 impone a las Entidades locales en materia de residuos suponen una modificación del régimen general establecido en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local.



Así, se atribuye de forma genérica a las Entidades locales, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y la eliminación de los residuos urbanos, mientras que con anterioridad a la Ley 10/98 sólo existía esta obligación para municipios de más de 5.000 habitantes. Igualmente, se obliga a los municipios de más de 5.000 habitantes a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos, a partir del año 2001, lo que tampoco está contemplado en el artículo 26.2.b) de la Ley 7/1985.

Por su parte ya el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 establecía que las corporaciones locales pueden constituir consorcios con entidades públicas de distinto orden para instalar o gestionar servicios de interés local (art. 37). En sentido similar se expresa la mencionada LBRL, cuyo artículo 87 dispone que las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común, así como la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

La legislación española básica en materia de residuos urbanos se completa con la Ley 11/1997 de Envases y Residuos de Envases y el Real Decreto 1481/2001 por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, ambos derivados de la transposición de las respectivas Directivas europeas.

### 2.1.1.3. *Marco autonómico*

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, dispone en su Artículo 20, punto 1. m, que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias de recogida y de tratamiento de residuos, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma.

Castilla y León, no dispone de normativa de desarrollo de la Ley 10/98, pero, además de ejercer la potestad de planificación, en la forma que veremos más adelante, aprobó la *Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad*, con objeto de facilitar la ubicación de las instalaciones de tratamiento de residuos.

La gestión de residuos compatible con la necesaria economía de los recursos en un ámbito territorial como Castilla y León, caracterizado por tener unos núcleos de población dispersos en un territorio muy amplio, tiene necesariamente, en muchos casos,

un ámbito de actuación supralocal o supraprovincial y por ello, las decisiones sobre su desarrollo deben corresponder a la Administración Autónoma.

Foto 5. Descarga directa de residuos urbanos en vertedero controlado. Año 2001.



Esta Ley establece que las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos podrán ser declarados por ley Proyectos Regionales, cuando concurren motivos de singular interés para la Comunidad, tales como la existencia de condicionantes supralocales o supraprovinciales.

La declaración de las citadas plantas o centros como Proyectos Regionales implica la aptitud para la inmediata ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en los mismos. Además, los proyectos así declarados, tendrán la consideración de prioritarios en los planes de inversión de la Junta de Castilla y León en esta materia.



## 2.1.2. **Ámbito territorial: la provincia de Salamanca**

### 2.1.2.1. *Marco Territorial*

La provincia de Salamanca, situada geográficamente al oeste del estado español y al suroeste de la comunidad de Castilla y León, fronteriza con Portugal, tiene 12.349 km<sup>2</sup>, un amplio territorio que supone el 13,2 % de la región y el 2,4 % de España.

Esta condición periférica en España ha tenido como consecuencia un escaso desarrollo de la red de infraestructuras de transporte y comunicaciones, de carácter nacional, autonómico y local, que ha implicado una pobre conectividad y vertebración territorial de la provincia, tanto interna como externamente, incluso con los territorios limítrofes. Esta débil estructuración del territorio, unida en algunas zonas de la provincia a la dureza de las condiciones naturales del medio, ha determinado a su vez el escaso nivel de crecimiento socioeconómico.

La ciudad de Salamanca, capital de la provincia, ha sido el principal foco dinamizador del territorio: a nivel provincial por su capacidad para la prestación de servicios diversos (educativos, sanitarios, administrativos, comerciales, etc.) y más allá de la provincia como centro universitario y cultural de tradición histórica.

Las vías de comunicación más importantes en la provincia siguen siendo las carreteras y el ferrocarril. Las primeras han mejorado en los últimos años gracias a inversiones de cierta envergadura, pero todavía no se ha logrado la materialización con suficiente calidad de los ejes principales de la provincia. Las redes de carreteras comarcales y locales, por su parte, mantienen una calidad muy insuficiente.

En el ferrocarril hay que constatar una clara mejora en estos últimos años, con la desaparición de varias líneas, entre ellas la de la Ruta de la Plata. Se ha mejorado, sin embargo, la línea Salamanca-Ávila, lo que ha permitido un aumento considerable de la velocidad entre Salamanca y Madrid.

### 2.1.2.2. Marco Demográfico

Considerando aspectos demográficos, territoriales y de poblamiento, la provincia de Salamanca se caracteriza por una población escasa –poco más de 350.000 habitantes– distribuida de forma muy desequilibrada en su gran extensión territorial. Así, en la actualidad cerca de 156.000 personas se concentran en la capital, mientras que otras 195.000 se reparten entre los restantes 361 municipios que integran la provincia. En consecuencia, excluyendo la capital, la densidad de población de la provincia de Salamanca es inferior a 16 hab/km<sup>2</sup>.

Tanto Castilla y León como la provincia de Salamanca alcanzaron en 1950 los valores máximos de población de toda su historia ([Tabla 1](#)). Desde entonces, y a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX, ambas entidades territoriales han sufrido un paulatino descenso de las cifras de población, de manera que el conjunto de la región perdió en este periodo de 50 años más del 13 % de su población y la provincia de Salamanca casi el 15%.

Tabla 1. Evolución de la población entre 1950 y 2005 en distintas entidades territoriales.

AÑO	CIUDAD DE SALAMANCA	PROVINCIA DE SALAMANCA	CASTILLA Y LEON	ESPAÑA
1950	76.577	411.963	2.864.378	28.118.057
1960	90.694	405.729	2.848.652	30.583.466
1970	122.241	371.607	2.623.196	33.956.376
1975	131.374	356.549	2.563.355	
1981	153.981	368.055	2.577.105	37.746.260
1986	152.833	366.668	2.600.330	
1991	162.888	370.624	2.556.316	38.872.268
1996	159.225	353.020	2.508.496	39.669.394
2001	156.368	350.209	2.479.425	41.116.842
2005	160.331	352.414	2.510.849	44.108.530

Fuente: INE. Censos de Población y Padrones de Habitantes  
Elaboración propia

Mientras tanto, como muestran los datos de las [Tablas 1 y 2](#), en el conjunto del estado español la población ha evolucionado en sentido contrario, experimentando desde 1950 hasta el final del siglo pasado un crecimiento continuo de intensidad variable, con un incremento de la población total de España superior al 46% en dicho periodo.



En Salamanca el elevado crecimiento natural alcanzado durante varias décadas en que la natalidad superó con creces la mortalidad, no se tradujo en un crecimiento real de la población a causa de los flujos migratorios dirigidos fuera de la región, bien hacia Europa occidental o bien hacia zonas de España más industrializadas: Madrid, Barcelona, Bilbao y Asturias.

Entre las causas de la emigración podemos destacar las siguientes:

- Bajo nivel de vida de una población eminentemente agraria.
- Condiciones naturales difíciles para el desarrollo de la agricultura y la ganadería en el grado necesario para mantener a su población.
- Escasa modernización del sector primario, con predominio de cultivos cerealistas de secano, de baja productividad.
- Pocas alternativas laborales en el medio rural
- Mejora de la calidad de vida en el medio urbano respecto al rural.

Por otra parte y paralelamente se produjo tanto en la región como en la provincia de Salamanca un flujo migratorio interno, del campo a la ciudad, del medio rural a las capitales de provincia, debido a las limitaciones del territorio, la menguada rentabilidad de las explotaciones agrarias de tipo minifundio, las carencias de servicios públicos y la atracción ejercida por las ciudades. Así, mientras la población de Salamanca capital experimentó un crecimiento superior al 104% en la segunda mitad del siglo XX, el resto de la provincia descendió en más del 42%. En ese periodo, la proporción de la población rural con relación al total provincial descendió desde el 81% en 1950 hasta el 55% al terminar el siglo.

La población de la ciudad de Salamanca aumentó desde la década de los 50 hasta los años 90, época en que, tras alcanzar sus valores máximos, se invirtió la tendencia y comenzó un descenso de la población que continuó hasta el fin del siglo XX ([Tabla 2](#)).

Las consecuencias de este éxodo rural son diversas:

- Desequilibrio de la población por edad: progresivo envejecimiento en el medio rural con gran escasez de población infantil
- Desequilibrio de la población por sexo.
- Cambios en la composición de la población activa.



- Cambios en el poblamiento: gran desequilibrio entre la capital y los núcleos de población rurales.
- Repercusiones económicas y sociales (pérdida de consumidores, mercados...)

Tabla 2. Evolución relativa de la población en distintas entidades territoriales (1950 = 100)

AÑO	CIUDAD DE SALAMANCA	PROVINCIA DE SALAMANCA	CASTILLA Y LEON	ESPAÑA
1950	100	100	100	100
1960	118	98	99	109
1970	160	90	92	121
1975	172	87	89	
1981	201	89	90	134
1986	200	89	91	
1991	213	90	89	138
1996	208	86	88	141
2001	204	85	87	146
2005	209	86	88	157

Fuente: INE. Censos de Población y Padrones de Habitantes  
Elaboración propia

Por otra parte, la distribución de la población en función de la edad y el sexo tiene gran influencia en su dinámica y sus características funcionales. Como puede verse en la [Tabla 3](#), la distribución por sexos presenta en todos los casos comparados -España, la comunidad autónoma de Castilla y León, la provincia de Salamanca y el municipio de Salamanca- un desequilibrio entre los varones y las mujeres. La mayor longevidad de las mujeres compensa con creces el hecho de que nazcan más varones, por lo que globalmente el porcentaje de mujeres es superior al de hombres. Estas diferencias se agudizan en el medio urbano, como se pone de manifiesto en la capital de la provincia (53,40% de mujeres). En el medio rural, por el contrario, suelen predominar los varones frente a las mujeres, dado que este medio ofrece en general más posibilidades laborales y de desarrollo personal al género masculino.

Los elevados porcentajes de población mayor de 65 años, conducen a tasas de vejez superiores al 20% tanto en Castilla y León, como en la provincia y la capital salmantina, si bien en España esta tasa es algo más baja (16,9%). Los menores de 15



años, por su parte, no alcanzan el 12 % en Castilla y León, ni en Salamanca. Así pues, la población puede calificarse de envejecida en la comunidad autónoma, al igual que en Salamanca, capital y provincia.

Tabla 3. Distribución de la población por edad y sexo en distintas entidades territoriales.  
2004

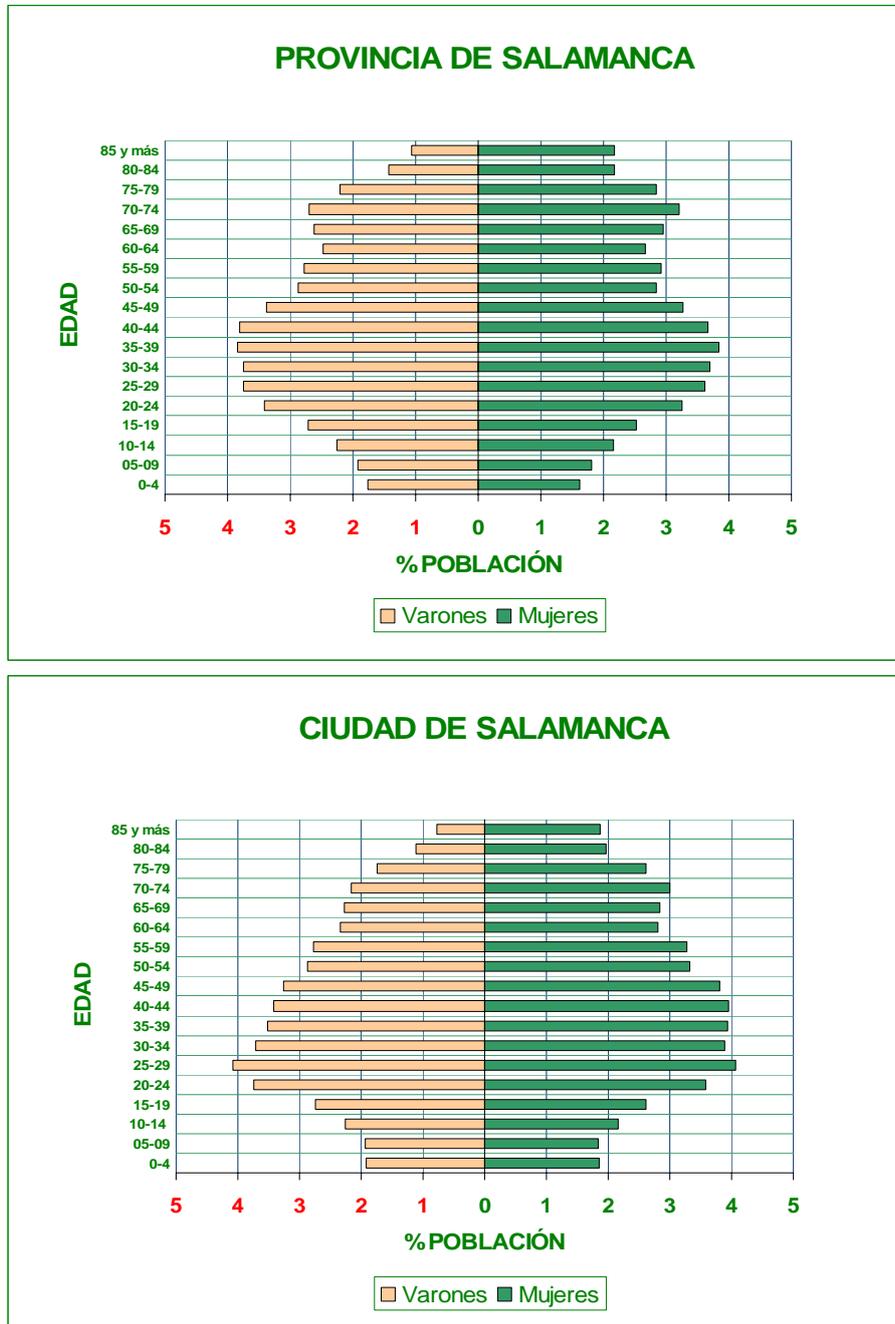
		España	Castilla y León	Provincia de Salamanca	Municipio de Salamanca
Composición por sexos	Varones	49,27	49,37	48,75	46,60
	Mujeres	50,73	50,63	51,25	53,40
Relación de masculinidad		97,14	97,51	95,11	87,27
Composición por grandes grupos de edad	<15	14,16	11,46	11,53	11,96
	15-65	68,93	65,74	65,10	67,70
	>65	16,90	22,80	23,37	20,34

Fuente: INE. Censos de Población y Padrones de Habitantes  
Elaboración propia

Las pirámides poblacionales de la provincia y de Castilla y León son típicamente descriptivas del envejecimiento progresivo de la población. Como puede verse en la parte superior de las [Figuras 1](#) y [2](#), estas pirámides tienen la base estrecha por los bajos porcentajes de población en edad infantil y están muy ensanchadas en su parte superior, como consecuencia de los elevados porcentajes de ancianos.

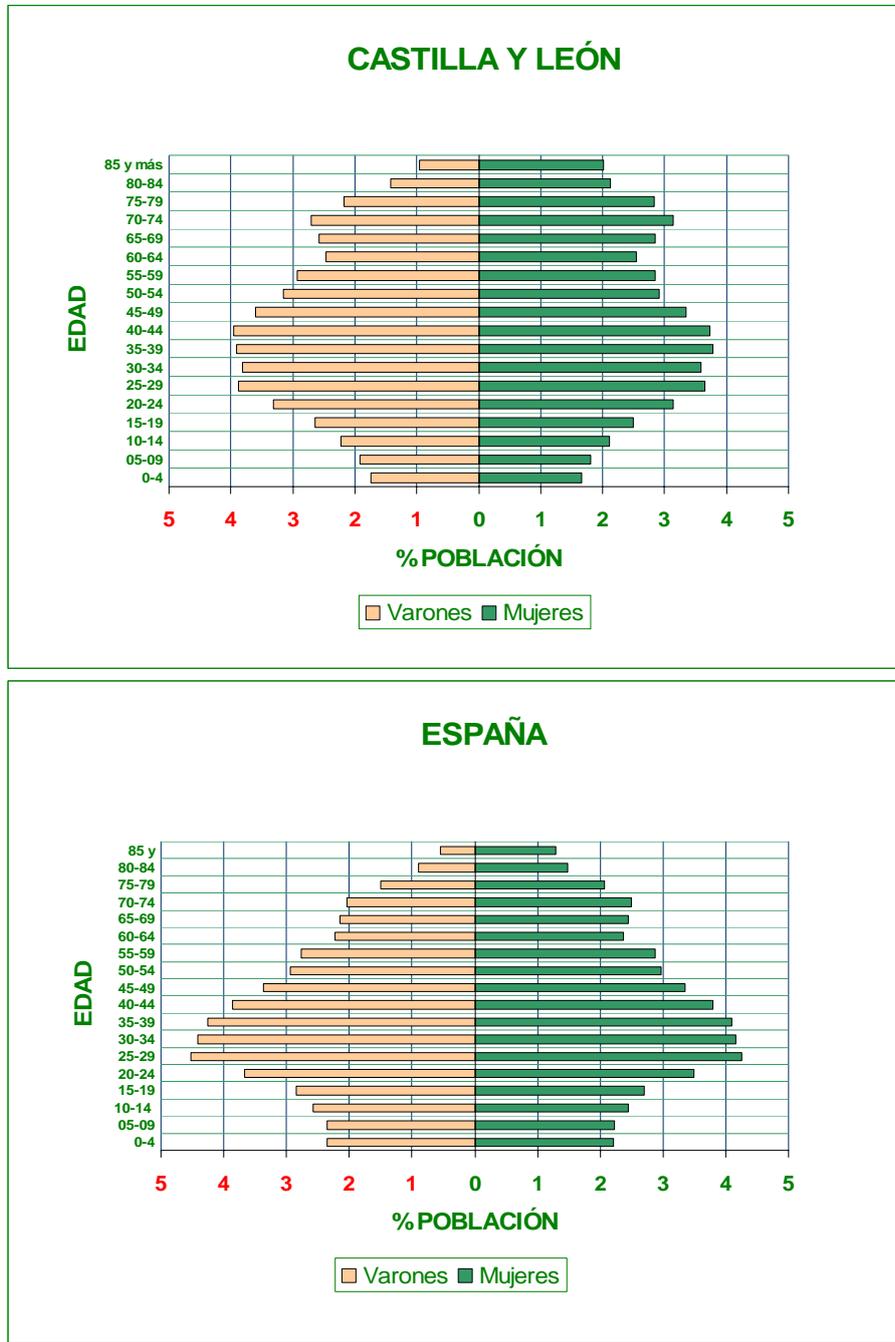
Por su parte, la pirámide correspondiente a España (parte inferior de la [Figura 2](#)), muestra una población menos envejecida, con una base un poco mayor que las anteriores y una cúspide algo más estrecha. La pirámide de la ciudad de Salamanca (parte inferior de la [Figura 1](#)), es intermedia entre ambos tipos.

Figura 1. Pirámides de población de la provincia y la ciudad de Salamanca. Distribución por edad y sexo. 2004



Fuente: INE. Censos de Población y Padrones de Habitantes  
Elaboración propia

Figura 2. Pirámides de población de Castilla y León y España. Distribución por edad y sexo. 2004



Fuente: INE. Censos de Población y Padrones de Habitantes  
Elaboración propia



### 2.1.2.3. Marco Socioeconómico

Desde el punto de vista socioeconómico, su situación geográfica y su mala red de infraestructuras de comunicaciones, entre otras causas, han mantenido a la provincia de Salamanca espacial y temporalmente alejada de las principales zonas de desarrollo y flujos de mercado de la península. Su nivel de desarrollo es muy inferior a la media nacional, como se pone de manifiesto en el valor del PIB *per capita*, que supuso en el año 2005 el 83,7 % del valor medio de España (Tabla 4). La contribución de la provincia de Salamanca al PIB nacional (el 0,7 % en 2005) está absolutamente alejado del valor que cabría esperar en función de su aportación territorial (el 2,4 % de la superficie nacional).

Tabla 4. Población, territorio y Producto Interior Bruto, total y per capita (a precios de mercado, precios corrientes), en distintos territorios. 2005

		Salamanca	Castilla y León	España
Cifra de Población a 1 de Julio	Número de Habitantes	346.125	2.473.223	43.398.190
	% sobre el total nacional	0,8%	5,7%	100,0%
Superficie	Km <sup>2</sup>	12.350	94.225	505.990
	% sobre el total nacional	2,4%	18,6%	100,0%
PIB total	Miles de Euros	6.062.612	48.707.765	908.450.000
	% sobre el total nacional	0,7%	5,4%	100,0%
PIB per capita	Euros	17.527	19.707	20.933
	% sobre el total nacional	83,7%	94,1%	100,0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad Regional de España. Elaboración propia

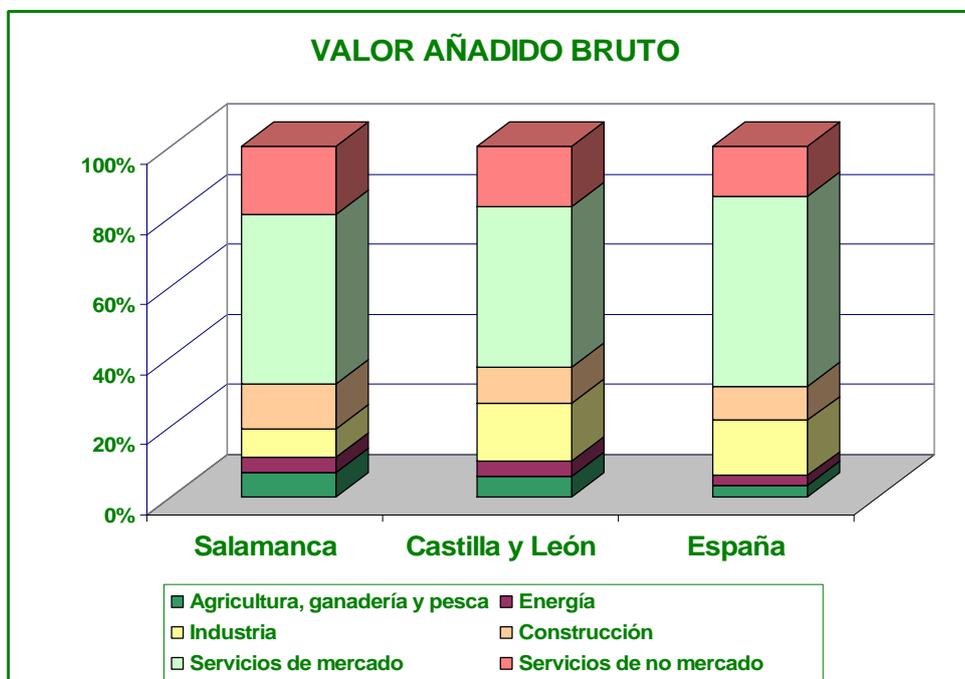
Las características básicas de la economía salmantina están dominadas por una presencia considerable de la agricultura y la ganadería, mientras que su estructura industrial es débil, tanto por los escasos sectores presentes -con dominio del agroalimentario-, como por el pequeño tamaño de las empresas (Tabla 5). Los servicios, al igual que la población, están fuertemente desequilibrados en el territorio por la concentración cuantitativa y cualitativa que representa la capital provincial.

Tabla 5. Valor Añadido Bruto a precios básicos por ramas de actividad en distintos territorios (precios corrientes, miles de euros). 2003 (Avance)

	Salamanca	Castilla y León	España
1. Agricultura, ganadería y pesca	349.383	2.258.184	21.932.000
2. Industria incluida la energía y la construcción	1.239.076	12.160.019	197.315.000
Energía	202.143	1.750.451	20.221.000
Industria	399.597	6.333.186	109.494.000
Construcción	637.336	4.076.382	67.600.000
3. Actividades de los servicios	3.338.222	24.458.456	476.233.000
Servicios de mercado	2.375.716	17.794.872	376.190.000
Servicios de no mercado	962.506	6.663.584	100.043.000
<b>TOTAL</b>	<b>4.747.282</b>	<b>37.461.012</b>	<b>670.181.000</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad Regional de España.  
Elaboración propia

Figura 3. Distribución porcentual del Valor Añadido Bruto. Comparación de ámbitos territoriales. 2003 (Avance)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad Regional de España.  
Elaboración propia



De los valores del porcentaje del Valor Añadido Bruto por sectores de actividad en la provincia de Salamanca, en Castilla y León y en España ([Figura 3](#)), así como de la distribución porcentual del empleo en dichos territorios ([Figura 4](#)), se deducen las siguientes conclusiones:

- La agricultura sigue siendo significativamente superior a la media de Castilla y León y muy superior a la media nacional. Ello indica la escasa evolución de la economía provincial, lastrada por una baja diversificación de la propia actividad agraria, que somete a gran parte del territorio a un uso exclusivo de ganadería extensiva, mientras que las zonas con más posibilidades de rendimiento agrícola se distribuyen en explotaciones cuya media no supera las 20 ha.
- El amplio porcentaje dedicado a la agricultura repercute negativamente en el dedicado a la industria que también represente una diferencia muy significativa respecto a los valores regional y nacional, lo que indica el bajo nivel de industrialización de la provincia. Esto indica las dificultades de llegar a una industrialización que a todas luces vendría con retraso, teniendo en cuenta el salto hacia actividades terciarias que se da hace ya muchos años en los países desarrollados.
- La construcción muestra un porcentaje algo superior a otras medias territoriales. Esta es la actividad que sufre más variaciones dependiendo de la situación económica general.
- El sector servicios está sobredimensionado, como corresponde a una provincia cuya población necesita prácticamente los mismos equipamientos y dotaciones, sobre todo administrativas, que otra provincia más dinámica, situación que se incrementa por la existencia de las universidades. Sin embargo se detecta un peso excesivo de los servicios que dependen de la Administración Pública frente a servicios de mercado, lo que es también síntoma de falta de dinamismo.

Del análisis de los datos de empleo por ramas de actividad ([Tabla 6](#)) se deducen conclusiones similares, mayor proporción de población activa dedicada a la agricultura en Salamanca en relación con la media nacional, menor industrialización y sobredimensionamiento del sector servicios.

Esta tendencia, incide en el desequilibrio en la distribución del empleo, que ineludiblemente tiene su reflejo en una ocupación territorial a la baja en el ámbito rural y de concentración en Salamanca capital y sus áreas periurbanas. Considerando la provincia de



Salamanca integrada por cinco áreas funcionales - Salamanca, Béjar-Guijuelo, Ciudad Rodrigo, Vitigudino y Peñaranda – es patente que el desequilibrio territorial se incrementa progresivamente. Salamanca capital se mantiene debido al constante incremento de las actividades relacionadas con los servicios, principalmente, a costa de la decadencia de todo el resto de las áreas funcionales. Excepto Peñaranda, que recibe cierto beneficio de su situación en el corredor que relaciona Madrid con la Meseta Norte y la proximidad a Salamanca.

Tabla 6. Empleo por ramas de actividad en distintos territorios. Puestos de trabajo: miles de empleos. 2003 (Avance)

	Empleo Total			Empleo Asalariado		
	Salamanca	Castilla y León	España	Salamanca	Castilla y León	España
1. Agricultura, ganadería y pesca	13,2	93,0	1.010,3	2,6	16,9	435,9
2. Industria incluida la energía y la construcción	29,5	273,8	4.842,7	28,0	241,6	4.466,9
Energía	0,9	10,0	116,4	0,9	10,0	115,0
Industria	12,4	155,8	2.868,3	11,7	144,6	2.697,3
Construcción	16,2	108,0	1.858,0	15,4	87,0	1.654,6
3. Actividades de los servicios	83,1	596,0	11.051,5	70,8	497,2	9.345,9
Servicios de mercado	50,7	365,3	7.519,2	38,4	266,5	5.813,6
Servicios de no mercado	32,4	230,7	3.532,3	32,4	230,7	3.532,3
<b>TOTAL</b>	<b>125,8</b>	<b>962,8</b>	<b>16.904,5</b>	<b>101,4</b>	<b>755,7</b>	<b>14.248,7</b>

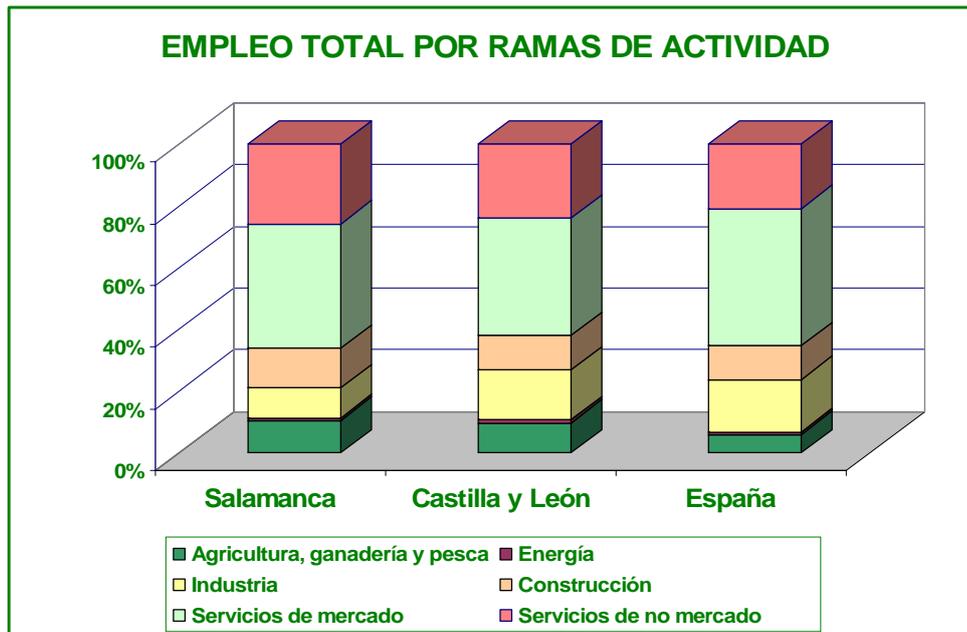
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad Regional de España. Elaboración propia

El Área Béjar-Guijuelo decae a pesar del auge económico de la industria alimentaria de Guijuelo, que no resulta suficiente para solucionar la decadencia de Béjar.

Las Áreas de Vitigudino y Ciudad Rodrigo, alejadas de la capital y ocupando la zona deprimida de la frontera, acusan su situación geográfica y el desdoblamiento, sólo ligeramente paliado por el mantenimiento de servicios de los dos núcleos principales. La permeabilidad que ha producido la supresión de aduanas en la Unión Europea y el hecho de encontrarse Ciudad Rodrigo en el extremo de uno de los corredores más importantes de

transporte continental deberían mejorar sus expectativas, pero todavía no se observan resultados tangibles.

Figura 4. Distribución porcentual del Empleo en distintos territorios. 2003 (Avance)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Contabilidad Regional de España.  
Elaboración propia

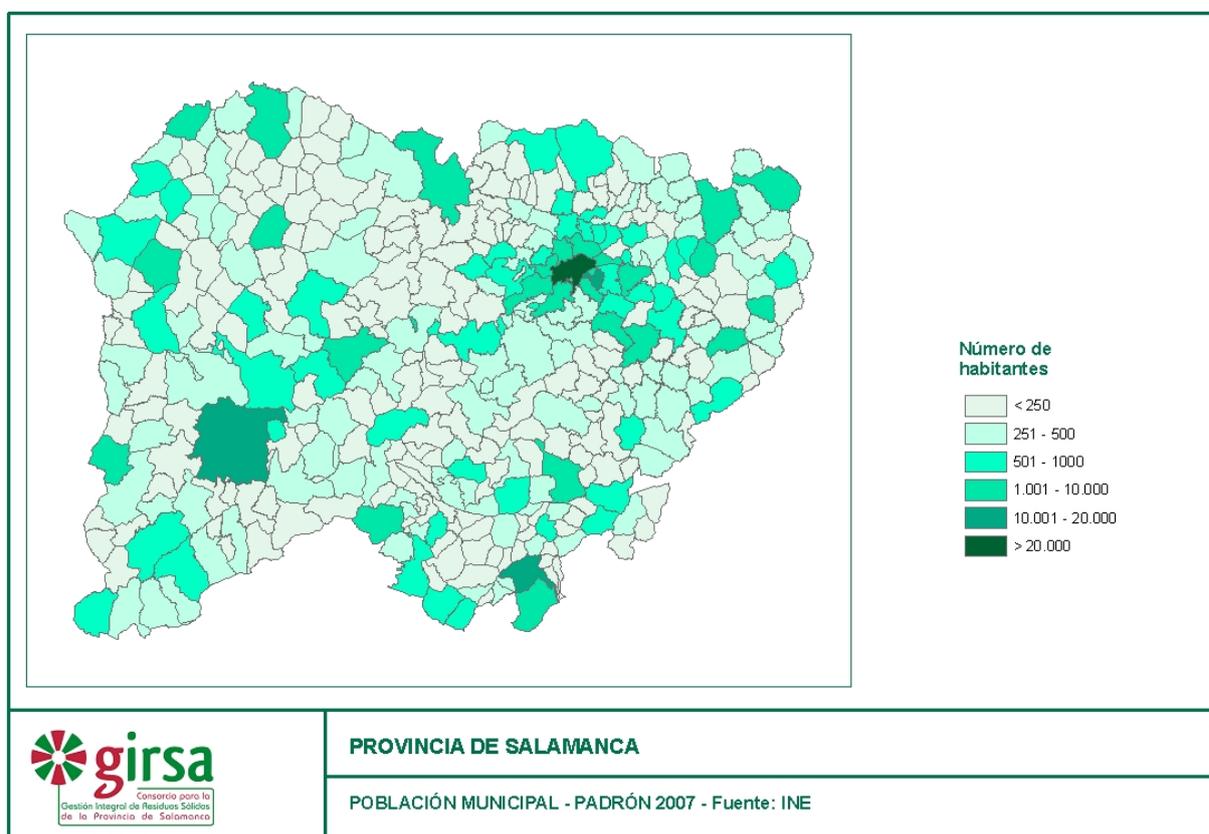
#### 2.1.2.4. Estructura Municipal

Salamanca capital es el único municipio de la provincia con población superior a los 20.000 habitantes, en contraposición con los 186 municipios cuyo censo es inferior a los 250 habitantes, de los cuales casi 50 tienen menos de 100 ([Figura 5](#)). Esta distribución territorial de la población es uno de los factores determinantes de las enormes dificultades que poseen la mayoría de los Ayuntamientos salmantinos para la prestación de los servicios públicos obligatorios, incluido el tratamiento de residuos urbanos.

Los municipios de la provincia de Salamanca que no alcanzan los 1.000 habitantes son los predominantes, suponen el 92,3 % del total, pero tan sólo reúnen un 25,8 % de la población ([Tabla 7](#)). Este tipo de pequeño municipio se caracteriza por poseer una tendencia decreciente de la población, fundamentalmente dedicada al sector agropecuario,

alejado geográficamente de núcleos de población influyentes y con una organización administrativa y financiera que podíamos calificar de supervivencia. En estos municipios la organización burocrática de los Ayuntamientos se reduce en el mejor de los casos al secretario municipal (no es infrecuente que estén incluso eximidos de contar con funcionarios que ejerza las funciones públicas necesarias) que en ocasiones cuenta con la ayuda de un operario de servicios múltiples (lo que en la tradición local se ha denominado alguacil), no siendo en absoluto infrecuente que el secretario acumule dos, tres o más municipios en los que ejerce su labor, lo que implica que ni siquiera dedica su tiempo completo a un solo municipio.

Figura 5. Mapa de distribución poblacional de los municipios salmantinos.



Elaboración propia

Tampoco es infrecuente que los municipios ante la ausencia de funcionarios que ocupen los puestos de trabajo hayan acudido a la figura del secretario interino o incluso contratado, que suelen ser licenciados que desconocen el régimen local. Es evidente que



este tipo de organización para que pueda no ya desarrollar políticas propias, sino prestar a sus ciudadanos los servicios mínimos que impone la Ley de Bases de Régimen Local vigente, necesita apoyo externo constante y permanente, pues carece de los recursos económicos, humanos y técnicos para desenvolverse por sí mismos.

Por su parte, los 28 municipios de la provincia de Salamanca con más de 1.000 habitantes, tan sólo un 7,7 % del total, agrupan por el contrario al 74,2 % de la población. Además de la capital, destacan Béjar, Ciudad Rodrigo y Santa Marta de Tormes.

Tabla 7. Distribución de los municipios salmantinos en función de su población

Rango de población (Nº de Habitantes)	Nº de Municipios	% de Municipios	Población acumulada (Nº de Habitantes)	Población acumulada (%)
< 250 *	186	51,4%	26.224	7,5%
251-500	104	28,7%	34.842	9,9%
501-1.000	44	12,2%	29.427	8,4%
1.001-10.000	24	6,6%	61.964	17,6%
10.001-20.000	3	0,8%	42.948	12,2%
>20.000 **	1	0,3%	155.921	44,4%
<b>Total provincial</b>	<b>362</b>	<b>100%</b>	<b>351.326</b>	<b>100%</b>

\* <100: 47 municipios

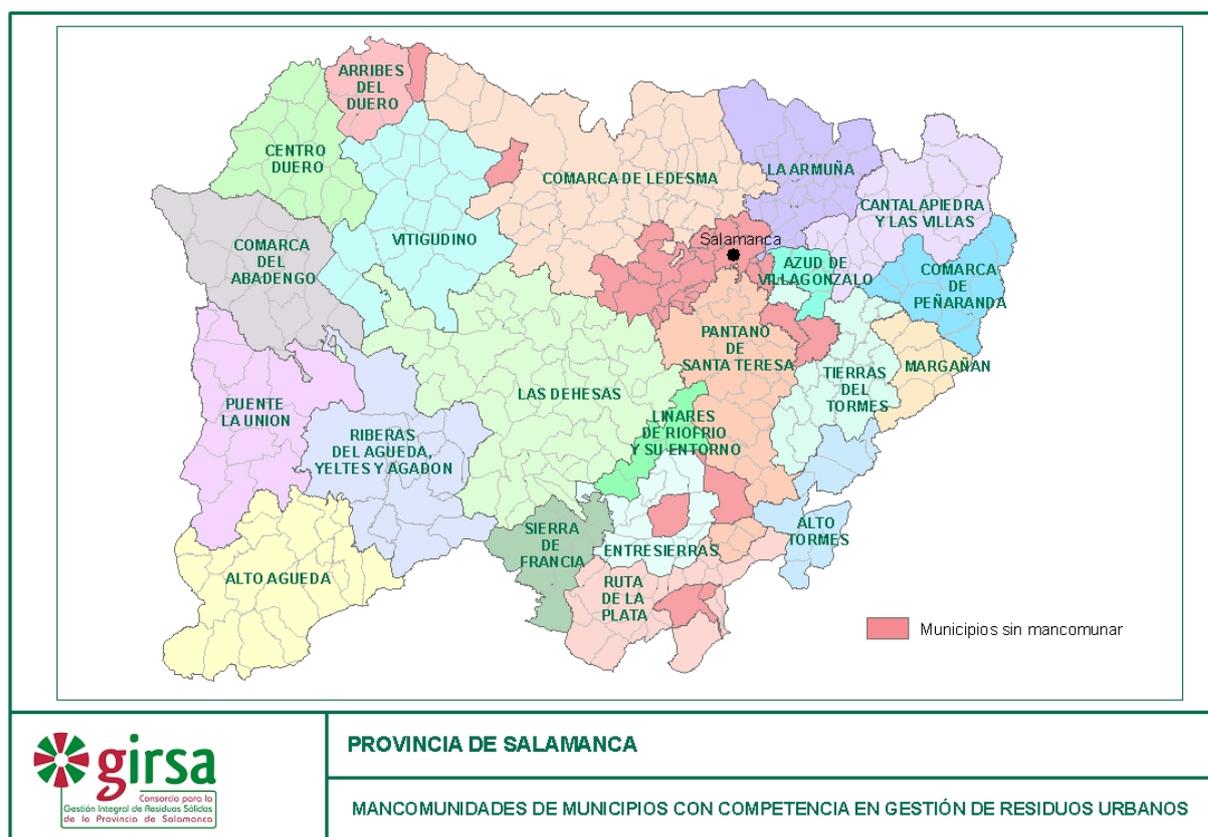
\*\* Salamanca capital

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Padrón 2007  
Elaboración propia

En resumen, a la escasa y envejecida población salmantina y su gran atomización en pequeños municipios, se unen otros graves problemas estructurales que dificultan el desarrollo económico provincial, de manera que, ante las pobres expectativas y posibilidades reales de acceso al mercado laboral, los pocos jóvenes del medio rural emigran a otras tierras en busca de trabajo, cerrando un círculo vicioso de regresión y envejecimiento poblacional que sitúa a muchos de nuestros pueblos en una situación de futuro delicadísima, en permanente declive.

La provincia de Salamanca es, así pues, un territorio con déficit de partida en relación con la media del estado español, con graves problemas estructurales y con unas entidades municipales cuya atomización dificulta aún más la prestación de servicios acordes con las demandas ciudadanas del siglo XXI. Estas circunstancias, han conducido a lo largo de los últimos años a la agrupación de gran número de municipios salmantinos en entidades supramunicipales, al amparo de la normativa de régimen local y con objeto de poder prestar los servicios mínimos obligatorios.

Figura 6. Mapa de las mancomunidades municipales de la provincia de Salamanca con competencia en gestión de residuos urbanos.



Fuente: Diputación de Salamanca  
Elaboración propia

En la actualidad existen 28 mancomunidades municipales y dos consorcios de entidades locales en la provincia de Salamanca. Si bien las competencias establecidas en sus estatutos son relativamente amplias; en la realidad éstas se reducen a dos o tres



campos de actuación, entre los que destacan por su frecuencia la recogida y tratamiento de residuos urbanos, el abastecimiento de agua, la asistencia técnico-jurídica y urbanística, la mejora de caminos rurales y la acción social. Tan sólo 19 municipios no pertenecen a ninguna mancomunidad, mientras que 65 municipios pertenecen a dos mancomunidades a la vez, debido a sus distintos fines.

En relación con la gestión de residuos urbanos, la gran mayoría de los municipios de Salamanca están integrados en alguna de las 21 mancomunidades municipales constituidas a estos efectos, tal como puede apreciarse en el mapa representado en la [Figura 6](#). Salamanca capital, los municipios del área periurbana y escasas excepciones en el NO y SE provincial, forman un conjunto de 19 municipios que no están mancomunados; aunque son apenas el 5% del total de 362 municipios salmantinos, incluyen al 62% de la población provincial.

El proceso de constitución de estas mancomunidades municipales para gestión de residuos no se caracterizó en muchos casos por la utilización de criterios racionales de optimización técnica o económica de los servicios, sino que se formaron mayoritariamente en función de la capacidad de liderazgo de determinados municipios o responsables municipales sobre su entorno más o menos cercano, o bien siguiendo simples criterios de afinidad o de proximidad.

Este hecho condujo a una gran diversidad en el tamaño de las mancomunidades constituidas, de manera que el rango de municipios integrantes se extiende desde 4 hasta 41 municipios ([Figura 7](#)), siendo las más frecuentes aquellas integradas por 11 a 20 municipios (11 mancomunidades, el 52 % del total de 21), seguidas de las que poseen entre 4 y 10 municipios (5 mancomunidades, el 24%). Las dos mancomunidades de mayor tamaño integran 38 y 41 municipios. Consecuentemente, la población agrupada en cada mancomunidad es también muy variada ([Figura 8](#)), con un rango que abarca desde poco más de 1.500 habitantes a más de 17.000, siendo el caso más común el de mancomunidades con población comprendida entre los 5.000 y los 7.500 habitantes (7 mancomunidades, el 33%).

La tabla que se incluye a continuación ([Tabla 8](#)) recoge el número de municipios integrantes de cada una de las mancomunidades creadas para realizar de forma conjunta la recogida y el tratamiento de los residuos urbanos, así como su población.

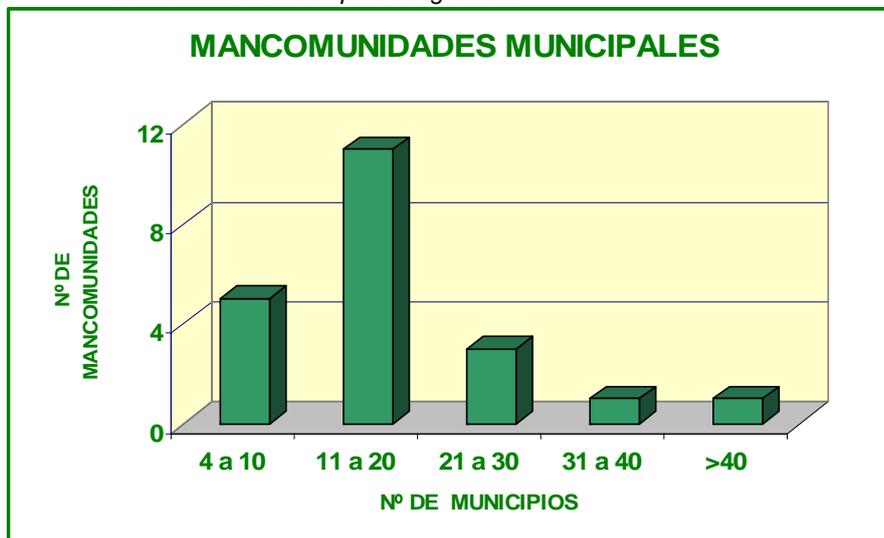


Tabla 8. Mancomunidades municipales salmantinas con competencia en gestión de residuos: municipios integrantes y población.

	Nº DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN 2007
MUNICIPIOS SIN MANCOMUNAR - Salamanca	1	155.921
RESTO MUNICIPIOS SIN MANCOMUNAR	18	62.819
ALTO ÁGUEDA	19	5.733
ALTO TORMES	9	2.282
ARRIBES DEL DUERO	4	1.722
AZUD DE VILLAGONZALO	4	2.721
CENTRO DUERO	15	5.333
COMARCA DE LEDESMA	41	10.616
COMARCA DE PEÑARANDA	11	9.129
COMARCA DEL ABADENGO	12	5.390
ENTRESIERRAS	15	2.968
LA ARMUÑA	22	11.127
LAS DEHESAS	38	10.437
LINARES DE RIOFRÍO Y SU ENTORNO	5	1.553
MARGAÑÁN	6	3.361
PANTANO DE SANTA TERESA	25	6.097
PUENTE LA UNIÓN	13	3.751
RIBERAS DEL AGUEDA, YELTES Y AGADÓN	12	17.154
RUTA DE LA PLATA	22	6.381
SIERRA DE FRANCIA	15	5.129
TIERRAS DEL TORMES	16	4.897
VITIGUDINO	20	6.468
ZONA DE CANTALAPIEDRA Y LAS VILLAS	19	10.337
<b>TOTAL</b>	<b>362</b>	<b>351.326</b>

Fuente: Diputación de Salamanca  
Elaboración propia

Figura 7. Distribución de las mancomunidades municipales de la provincia de Salamanca con competencia en gestión de residuos urbanos, en función del número de municipios integrantes.



Fuente: Diputación de Salamanca  
Elaboración propia

Esta heterogeneidad en las mancomunidades constituidas ha tenido importantes repercusiones en la prestación de servicios, dado que muchas de ellas tienen un tamaño insuficiente para mejorar su capacidad de gestión y beneficiarse de economías de escala.

Figura 8. Distribución de las mancomunidades municipales de la provincia de Salamanca con competencia en gestión de residuos urbanos, en función de su población.



Fuente: Diputación de Salamanca  
Elaboración propia



### 2.1.3. **Ámbito de gestión: el tratamiento de residuos urbanos**

#### 2.1.3.1. *El Plan Nacional de Residuos Urbanos*

En el marco legal descrito anteriormente, el *Plan Nacional de Residuos Urbanos* se aprobó en el año 2000 con una vigencia hasta 2006. Además de los principios mencionados, se rigió por los siguientes:

- Autosuficiencia y proximidad
- Protección y regeneración del suelo: Se debe clausurar los puntos de vertido incontrolado de RU.
- Desincentivación de la generación de RU: se puede resumir en un principio derivado: “quién contamina más paga mucho más”.
- Sistema de información: Creación de un inventario, un banco de datos y un sistema de información nacional sobre generación y gestión de RU.
- Concienciación ciudadana y formación de especialistas en las diversas actividades de gestión de los RU.

Partiendo del diagnóstico de la situación de partida en materia de generación de residuos, su composición y su gestión, el Plan estableció objetivos de prevención, reutilización, reciclaje, compostaje, valorización energética y eliminación, así como los respectivos Programas de actuación para su consecución.

Los principales problemas detectados en el diagnóstico fueron los siguientes:

- Ausencia de estadísticas suficientes y fiables en materia de generación de RU, composición, cuantificación, sistemas de gestión, etc., lo que dificulta el diseño de planes y medidas de gestión en materia de RU.
- Existencia de un elevado número de vertederos incontrolados que pueden dar lugar en la mayor parte de los casos a serios problemas de tipo sanitario y de contaminación ambiental.
- Existencia de algunas plantas de incineración que no se ajustan a la normativa sobre emisión de contaminantes a la atmósfera.

- Consideración como vertederos controlados y autorizados de un cierto número de instalaciones que si bien en algunos casos lo son con la normativa vigente, no lo serán en vista de la definición dada al respecto por la Directiva de Vertido.

Foto 6. Vertedero municipal no controlado de residuos urbanos. Año 2004.



- El reciclaje y valorización de algunos materiales de los residuos de envases se encuentra lejos de los objetivos mínimos marcados por la Ley 11/97 de Envases y Residuos de Envases.
- Escasos conocimientos sobre la materia a nivel ciudadano a pesar de la creciente sensibilización. Desproporción entre la gravedad objetiva del problema de los RU (muy grave) y la percepción social de esa gravedad (más bien escasa).
- Fuerte oposición social a cualquier iniciativa tendente a la construcción de infraestructuras o instalaciones para la gestión de RU.

La mayoría de los residuos urbanos generados en España todavía se eliminaban en la década de los noventa mediante su depósito en vertederos, en muchos casos sin ningún control. En la [Tabla 9](#) se indican los destinos finales de los RU generados en 1996, mientras que en la [Figura 9](#) puede verse su distribución porcentual.

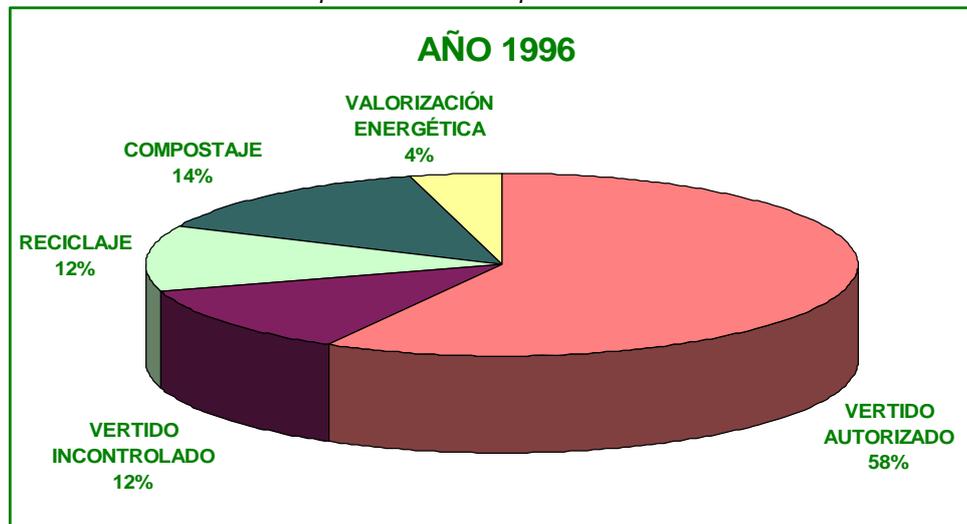
Tabla 9. Tratamiento de los residuos urbanos en España. 1996

DESTINO FINAL	Tm/año	%
Vertido autorizado <sup>(1)</sup>	9.989.386	58,16
Vertido incontrolado <sup>(2)</sup>	2.101.250	12,23
Reciclaje	1.985.040	11,56
Compostaje	2.394.162	13,94
Incineración	705.348	4,11
<b>TOTAL</b>	<b>17.175.186</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006)

- (1) Vertido realizado en vertedero autorizado administrativamente.  
La mayoría de ellos no cumplen lo exigido por la Directiva de Vertido.  
(2) Vertido realizado en un vertedero no autorizado administrativamente.  
Ninguno cumple las normas de control ecológico.

Figura 9. Tratamiento de los residuos urbanos en España: Distribución porcentual. 1996

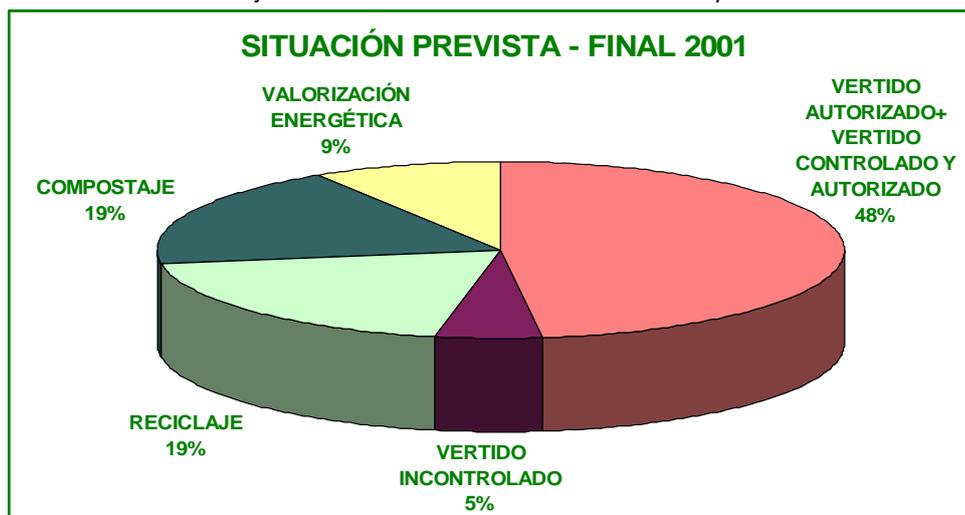


Fuente: Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006)  
Elaboración propia

En base a los objetivos planteados por el Plan Nacional en la gestión de los RU, en las [Figuras 10](#) y [11](#) se resume la situación prevista, según el destino final, y para cada ámbito temporal de aplicación del Plan, 2001 y 2006 respectivamente.

La eliminación de residuos mediante vertido se pretende disminuir del 70,4 % en el año de referencia 1996, a un 33,1% en el año 2006, lo que supone una reducción del 53,0 % de la cantidad total de RU vertida.

Figura 10. Tratamiento de los residuos urbanos en España:  
Objetivos intermedios del PNRU. Distribución porcentual.



Fuente: Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006)  
Elaboración propia

Además, con estos objetivos se cumplirían los porcentajes de reducción de vertido de la fracción biodegradable de los RU marcados en RD 1481/2001 por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Así, en el año 2001 se habría reducido, mediante compostaje, la fracción orgánica vertida en un 40% aproximadamente y a finales del 2006 en más de un 50%, porcentajes que superan los indicados en el RD:

- A más tardar el 16 de julio de 2006, la cantidad total (en peso) de residuos urbanos biodegradables destinados a vertedero no superará el 75% de la cantidad total de residuos urbanos biodegradables generados en 1995.
- A más tardar el 16 de julio de 2009, la cantidad total (en peso) de residuos urbanos biodegradables destinados a vertedero no superará el 50%.
- A más tardar el 16 de julio de 2016, la cantidad total (en peso) de residuos urbanos biodegradables destinados a vertedero no superará el 35%.

Figura 11. Tratamiento de los residuos urbanos en España: Objetivos del PNRU en el año horizonte. Distribución porcentual.



Fuente: Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006)  
Elaboración propia

### 2.1.3.2. El Plan Autonómico

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Junta aprobó en 1990 el *Plan Director Regional de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla y León*, con el objetivo de paliar el impacto provocado por los vertidos, generalmente incontrolados, de residuos sólidos urbanos que provocaban la aparición de focos de infección, insalubridad, contaminación del aire y de aguas superficiales y subterráneas, aparte de la consiguiente pérdida de recursos. Dicho Plan planteaba un modelo de gestión comarcal de los residuos urbanos, de manera que en cada área de gestión comarcal el tipo de instalación prevista consistía, mayoritariamente, en un vertedero controlado sin ningún aprovechamiento del residuo.

El Plan del 90, que ya de partida establecía su carácter abierto y flexible, se desarrolló al ritmo que permitían las disponibilidades presupuestarias y siempre que las circunstancias de índole social lo facilitaban. La mitad de las instalaciones previstas resultaron inviables fundamentalmente por la dificultad de encontrar ubicaciones para las mismas, dada la oposición que genera entre la población este tipo de infraestructuras de tratamiento de residuos. Se construyeron infraestructuras, o ejecutaron obras, aproximadamente en el 50% de los puntos de vertido previstos en el Plan y abarcando a más del 70% de la población, instalaciones que fueron puestas a disposición de los

ayuntamientos y mancomunidades gestoras, constatándose continuamente las dificultades que se le presentan a muchas de estas Entidades en la gestión diaria y correcta de los residuos generados, bien por razones técnicas o bien por razones económicas.

---

*Foto 7. Vertedero de residuos urbanos ejecutado en el marco del Plan Regional de 1990. Año 2001.*



---

El escaso grado de ejecución de las infraestructuras previstas en el Plan de 1990, así como la mala gestión por parte de municipios y mancomunidades de aquellas ejecutadas, exigieron un cambio en el modelo de gestión, encaminado hacia una gestión integral de los residuos urbanos, intentando establecer las condiciones necesarias que minimicen o incluso anulen los posibles perjuicios causados a la salud de las personas y al medio ambiente.

Teniendo en cuenta la insuficiencia de medios de la mayoría de los Ayuntamientos y Mancomunidades, y considerando que corresponde a las Diputaciones Provinciales, en virtud de lo establecido en el Art. 36 de la Ley de Bases del Régimen Local, la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal, así como la cooperación económica y



técnica con los municipios de la provincia cuando resulten insuficientes los medios de que dispongan para la prestación de los servicios mínimos obligatorios, se constató la necesidad de implicar a dichas entidades de ámbito supramunicipal, las Diputaciones provinciales, para afrontar el problema que genera la producción de residuos y el impacto que provocan los vertidos incontrolados.

Dado el coste tan elevado que suponen las inversiones destinadas a acometer de forma eficaz la gestión de los residuos sólidos urbanos, se confirmó la necesidad de aunar esfuerzos por parte de las distintas Administraciones, a través de la creación de consorcios y mancomunidades municipales de gestión de residuos sólidos.

Así, en 1998 se modificó el Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Castilla y León en el sentido de admitir soluciones de ámbito provincial o supramunicipal, en aquellos supuestos en los que se hubieran constituido, consorcios o mancomunidades municipales, dotados de personalidad jurídica y cuyo fin sea el tratamiento y eliminación de los residuos urbanos. Asimismo, se ordenó la revisión del citado Plan.

Esta razón, junto a la entrada en vigor de la Ley de Residuos, la Ley de Envases y Residuos de Envases y del *Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006*, hicieron que la Junta de Castilla y León considerara necesaria la incorporación de estas nuevas circunstancias en la política de tratamiento de residuos urbanos, basada en la aplicación de los principios europeos de gestión.

En consecuencia, en el año 2002 aprobó la *Estrategia Regional de Residuos*. En ella se diagnosticó la situación existente y las necesidades de gestión a escala regional de los diferentes tipos de residuos, y se concretaron los planes de acción y medidas a desarrollar en el período 2001-2010, así como el grado de participación de las diferentes Administraciones y agentes implicados en la resolución de los problemas relacionados con la gestión y tratamiento de los residuos.

Finalmente, en 2005 se aprobó el *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010*, que establece el Modelo de gestión de residuos urbanos y residuos de envases en el territorio castellano-leonés y describe los organismos encargados de su desarrollo y cumplimiento.

Foto 8. Vertedero "controlado" de residuos urbanos. Año 2004.





Si bien la legislación determina que los municipios son las entidades administrativas encargadas de proporcionar el servicio de recogida y tratamiento de los residuos generados en su ámbito geográfico (Art. 4, punto 3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; Art. 20, punto 1. m, de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), la carga creciente que este servicio implica para los erarios municipales, la cuantía de las inversiones que suponen los sistemas de recogida y tratamiento, las exigencias crecientes de la población en lo que concierne a la protección del medio ambiente y, por otra parte, el propio ordenamiento legal, ha impuesto la necesidad de analizar la problemática planteada por los residuos urbanos con una perspectiva que asegure una solución adecuada al coste más bajo posible, mediante formas de prestación del servicio que permitan beneficiarse de los efectos de las economías de escala.

Debido a este hecho, el Plan Regional aconseja un ámbito de prestación del servicio de recogida y tratamiento de los residuos de orden supramunicipal, buscando una solución que garantice unos costes mínimos en el funcionamiento conjunto del sistema, con un ámbito territorial razonable para su explotación, permitiendo instalaciones y elementos que aisladamente serían inviables para los Ayuntamientos respectivos, tanto económica como técnicamente.

El modelo de gestión de residuos urbanos desarrollado en este Plan parte de soluciones provinciales de con gestión integral unificada que se estructuran en torno a dos tipos de infraestructuras:

- Instalaciones básicas y necesarias para garantizar la eficiencia económica, funcional y ambiental del sistema propuesto: Plantas de Transferencia, Centros de Tratamiento de Residuos y Depósitos de Rechazos.
- Instalaciones complementarias: Plantas de Clasificación de Envases, Puntos limpios y Dotación de Contenedores que incrementan la eficiencia de la recogida selectiva.

Cada provincia se organiza en el Plan mediante el establecimiento de áreas de gestión, consistentes en zonas geográficas integradas por municipios o mancomunidades limítrofes, en las que se dispone el establecimiento de un punto de destino transitorio o final de los residuos urbanos (planta de transferencia o centro de tratamiento, respectivamente).

Las alternativas que propone el Plan para articular el sistema de gestión de residuos urbanos son las siguientes:



- Mancomunidades, como órganos zonales de recogida de los residuos y su transporte hasta los centros de transferencia o tratamiento de su área de gestión.
- Consortio Provincial, como organismo encargado del transporte desde las plantas de transferencia y del tratamiento de los residuos a nivel provincial.
- Sociedades mercantiles interlocales, como entes encargados de facilitar la reutilización, reciclaje y valorización de los residuos.

Las Entidades que formarían parte del Consorcio Provincial, de conformidad con el Plan Regional, serían las mancomunidades, los ayuntamientos de los principales centros de población, municipios no agrupados y las Diputaciones Provinciales.

### 2.1.3.3. *El tratamiento de residuos urbanos en la provincia de Salamanca*

A principios del presente año 2008 todavía la práctica totalidad de los residuos urbanos se trataban en la provincia de Salamanca mediante depósito en vertedero, en discordancia con la normativa y los planes vigentes. Constituía una excepción la pequeña fracción de residuos recogida selectivamente (papel-cartón, vidrio y envases ligeros).

El *Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Castilla y León* de 1990, estructuró la recogida y tratamiento de dichos residuos en la provincia de Salamanca a través del establecimiento de 8 áreas de gestión: Alba-Peñaranda, Béjar, Ciudad Rodrigo, Ledesma, Los Santos, Tamames, Vitigudino y Salamanca, excluida la capital.

En cada una de estas áreas el Plan preveía la creación de un Centro de tratamiento, consistente en un vertedero controlado en todos los casos, salvo en el área Alba-Peñaranda donde se proponía una Planta de reutilización y compostaje. La recogida y transporte de residuos urbanos debía organizarse mediante mancomunidades de municipios, de forma que cada Centro de tratamiento recibiese los residuos generados por varias mancomunidades.

Transcurridos más de cinco años desde el horizonte del Plan del 90, se habían conseguido importantes mejoras en la agilidad y las condiciones higiénico-sanitarias de recogida y transporte, debido a la dotación de contenedores y camiones recolectores. Sin



embargo, sólo se habían construido tres de los ocho Centros de Tratamiento previstos en el Plan: los vertederos controlados de Ciudad Rodrigo, Tamames y Vitigudino.

El estudio *“Inventario, caracterización de efectos en el medio ambiente y propuestas de sellado de los vertederos de residuos de la provincia de Salamanca”*, llevado a cabo por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en el año 2000 describía 59 vertederos de residuos urbanos (sin incluir el gestionado por el Ayuntamiento de Salamanca) y establecía el orden de prioridad del sellado de los mismos. Los criterios adoptados en dicho estudio para priorizar las actuaciones fueron los siguientes:

- 1.- Vertederos agotados e inactivos
- 2.- Vertederos que estaban ocasionando riesgos sanitarios en las poblaciones (20% sobre el total)
- 3.- Vertederos que causaban serios problemas al medio ambiente, contaminación de las aguas o suelo (20% sobre el total). En este apartado no se consideró la contaminación atmosférica, ya que en la inmensa mayoría de los vertederos inventariados se quemaban incontroladamente los residuos.
- 4.- Vertederos ubicados en lugares de gran relevancia medioambiental y ecológica (Espacio Natural Protegido, Zona de Especial Protección para Aves) (15% del total).
- 5.- Vertederos sin equipamiento adecuado: vallado perimetral, control de accesos, impermeabilidad del terreno, drenaje de pluviales, recogida y tratamiento de lixiviados, sistemas de evacuación de gases, etc.
- 6.- Vertederos con elevado impacto visual (zonas de ocio, zonas habitadas, próximos a vías públicas) y sin apantallamiento vegetal (3% sobre el total).
- 7.- Vertederos de pequeñas dimensiones (2%)

Sin considerar los vertederos inactivos incluidos en el estudio referido, atendiendo a los criterios expuestos de impacto sanitario y ambiental y a las carencias técnicas de los vertederos, en los primeros puestos de prioridad de sellado se encontraban vertederos municipales de los Ayuntamientos con mayor población (Peñaranda, Béjar, Macotera, Alba de Tormes) y vertederos de mancomunidad única (Ledesma, Linares) que han permanecido activos hasta el año 2008.

En un estudio de realización propia efectuado en el año 2001, los 34 vertederos de residuos urbanos en actividad en la provincia de Salamanca en ese momento se agrupaban en distintas tipologías en función del tipo de gestión (mancomunada o municipal) y del número de entidades locales que los utilizaban:

#### A.- Vertederos con gestión mancomunada

##### A.1.- Vertederos utilizados por varias mancomunidades

Este grupo incluía los tres vertederos construidos en el marco del Plan Director Regional ([Tabla 10](#)). Son vertederos en foso excavado en los que se han adoptado algunas medidas de prevención del impacto ambiental.

*Foto 9. Vertedero de residuos urbanos con gestión mancomunada. Año 2005.*





Tabla 10. Vertederos de residuos urbanos construidos por la Junta de Castilla y León en Salamanca en el marco del Plan Regional de 1990. Situación en el año 2001

VERTEDERO	CIUDAD RODRIGO	TAMAMES	VITIGUDINO
MUNICIPIOS USUARIOS	44	58	52
POBLACIÓN	29.904	18.928	22.650
INICIO EXPLOTACIÓN	Agosto 1997	Enero 1996	Junio 1995
FINAL TEÓRICO VIDA ÚTIL	Enero 2003	Agosto 2005	Junio 2006

*Fuente: Informe y elaboración propios*

Los 154 municipios usuarios de estos vertederos en el año 2001, suponían un 20% de la población provincial; sin embargo, en el año 2004 llegaron a acoger los residuos procedentes de 249 municipios con un total de 113.272 habitantes, el 32% del total provincial.

#### A.2.- Vertederos utilizados por una sola mancomunidad

Este grupo estaba formado por cuatro vertederos correspondientes a las mancomunidades de La Armuña, Ledesma, Linares y Entresieras. En el año 2001 eran utilizados por 81 municipios, con 23.791 habitantes (6,72% del total provincial). Poseían mínimas medidas de control del impacto ambiental por lo que suponían un riesgo de contaminación del suelo y las aguas superficiales y subterráneas.

#### B.- Vertederos con gestión municipal

##### B.1.- Vertederos utilizados por varias entidades locales: municipios y mancomunidades

El vertedero de Salamanca, ubicado en el término municipal de Villamayor, es el único caso que se encontraba en este grupo. En él se depositaban en el año 2000 los residuos urbanos generados en 97 municipios de la provincia (incluyendo cinco mancomunidades completas) y correspondientes a 215.983 habitantes (61,79% del total provincial) de los que 57.526 no pertenecían al municipio de Salamanca. En ese año se depositaron 89.405 toneladas de residuos, de los que el 22% no procedían de la capital. Este vertedero, cuya explotación superaba ya los 30 años de antigüedad, poseía una vida útil muy próxima al agotamiento, por lo que se vio obligado a restringir la entrada de residuos, derivándose a partir del año 2002 a los vertederos del grupo A.1.

## B.2.- Vertederos utilizados por un solo municipio

Treinta municipios de la provincia depositaban los residuos urbanos en vertederos propios en el año 2001, a pesar de que 20 de ellos realizaban la recogida a través de las mancomunidades a las que pertenecen (Azud de Villagonzalo, Margañán, Comarca de Peñaranda).

La mayoría de estos vertederos tiene escasa entidad (18 corresponden a municipios con menos de 500 habitantes) aunque tres de ellos superan las 1.500 toneladas de residuos al año (Alba de Tormes, Béjar y Peñaranda de Bracamonte). En todos los casos las medidas de protección del impacto ambiental son prácticamente inexistentes, por lo que suponen riesgos de contaminación del entorno, sobre todo los tres vertederos que reciben mayor volumen de residuos.

*Foto 10. Vertedero municipal de residuos urbanos. Año 2004.*



En los sucesivos años, el principal cambio que se produjo ante la precariedad de la situación existente y el retraso de las infraestructuras de carácter provincial, fue la construcción en el año 2003 por la Junta de Castilla y León de un nuevo vertedero en Aldeanueva de Figueroa. Este vertedero es el único de la provincia que reunía los requisitos exigidos por el RD de vertederos.

*Foto 11. Vertedero controlado de residuos urbanos. Año 2006. Inicio de explotación.*



La situación del tratamiento de los residuos urbanos en Salamanca a finales del 2004 se resume en la [Tabla 11](#). Esta situación se prolongó de forma análoga hasta el 2007, con la salvedad de que el referido vertedero de Aldeanueva, que apenas recibía en el 2004 el 2% de la totalidad de residuos generados en la provincia, llegó a recibir el 8% a finales del 2007.



Tabla 11. Tratamiento de los residuos urbanos en la provincia de Salamanca. Octubre 2004

ÁREA DE GESTIÓN	VERTEDERO	SITUACIÓN	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIO	Nº MUN	POBL.	% POBL.	RESIDUOS T/AÑO	% RES.	
> 100.000 HAB. VARIOS MUNICIPIOS	SALAMANCA-VILLAMAYOR	AVANZADO ESTADO DE COLMATACIÓN	SIN MANCOMUNAR	SALAMANCA	1	157.906	45,34	69.163	50,54	
				SANTA MARTA DE TORMES	1	12.496	3,59	5.017	3,67	
				VILLAMAYOR	1	3.874	1,11	1.414	1,03	
	<b>SUBTOTAL</b>					<b>3</b>	<b>174.276</b>	<b>50,04</b>	<b>75.594</b>	<b>55,24</b>
25.000 - 50.000 HAB. VARIAS MANCOMUNIDADES Y MUNICIPIOS SIN MANCOMUNAR	CIUDAD RODRIGO	AVANZADO ESTADO DE COLMATACIÓN	RIBERAS DEL AGUEDA, YELTES Y AGADÓN	ALTO ÁGUEDA	19	6.279	1,80	2.063	1,51	
				PUENTE LA UNIÓN	13	4.123	1,18	1.407	1,03	
				CIUDAD RODRIGO	1	14.250	4,09	5.721	4,18	
				OTROS MUNICIPIOS	11	3.505	1,01	1.190	0,87	
				SUBTOTAL	44	28.157	8,08	10.381	7,59	
	TAMAMES	AVANZADO ESTADO DE COLMATACIÓN	SIN MANCOMUNAR	GUIJUELO	1	5.189	1,49	2.083	1,52	
				TERRADILLOS	1	3.165	0,91	1.155	0,84	
				VILLARES DE LA REINA	1	3.467	1,00	1.265	0,92	
				OTROS MUNICIPIOS	4	1.292	0,37	424	0,31	
				SUBTOTAL	7	13.113	3,77	4.928	3,60	
				ALTO TORMES	9	2.275	0,65	747	0,55	
				LAS DEHESAS	38	10.969	3,15	3.695	2,70	
				PANTANO DE SANTA TERESA	25	5.745	1,65	1.887	1,38	
				RUTA DE LA PLATA	20	6.007	1,72	2.010	1,47	
				SIERRA DE FRANCIA	14	5.020	1,44	1.689	1,23	
TIERRAS DEL TORMES	16	5.255	1,51	1.726	1,26					
SUBTOTAL	129	48.384	13,89	16.682	12,19					
VITIGUDINO	AVANZADO ESTADO DE COLMATACIÓN	SIN MANCOMUNAR	CARBAJOSA DE LA SAGRADA	1	2.716	0,78	118	0,72		
			TRABANCA	1	256	0,07	10	0,06		
			ABADENGO, COMARCA DEL	12	5.705	1,64	1.950	1,43		
			ARRIBES DEL DUERO	4	1.957	0,56	683	0,50		
			AZUD DE VILLAGONZALO	4	2.574	0,74	883	0,64		
			CANTALAPIEDRA Y LAS VILLAS	19	10.759	3,09	3.709	2,71		
			CENTRO DUERO	15	5.881	1,69	1.989	1,45		
			VITIGUDINO	20	6.883	1,98	2.409	1,76		
			SUBTOTAL	76	36.731	10,55	11.751	9,28		
			SUBTOTAL				<b>249</b>	<b>113.272</b>	<b>32,52</b>	<b>38.814</b>
UNA MANCOMUNIDAD	ALDEANUEVA DE FIGUEROA	<b>2004: NUEVA CONSTRUCCIÓN</b>	ARMUÑA	22	9.188	2,64	3.113	2,27		
	LEDESMA	MUY DEFICIENTE CONTROL SANITARIO Y AMBIENTAL	LEDESMA, COMARCA DE	41	10.700	3,07	3.584	2,62		
	LINARES	MUY DEFICIENTE CONTROL SANITARIO Y AMBIENTAL	LINARES DE RIOFRÍO Y SU ENTORNO	5	1.561	0,45	550	0,40		
	SANTIBÁÑEZ DE LA SIERRA	MUY DEFICIENTE CONTROL SANITARIO Y AMBIENTAL	ENTRESIERRAS	16	3.873	1,11	1.272	0,93		
	<b>SUBTOTAL</b>					<b>84</b>	<b>25.322</b>	<b>7,27</b>	<b>8.519</b>	<b>6,23</b>
	< 20.000 HAB. UNO O MÁS MUNICIPIOS	26 VERTEDEROS MUNICIPALES	MUY DEFICIENTE CONTROL SANITARIO Y AMBIENTAL	SIN MANCOMUNAR	ALBA DE TORMES	1	4.785	1,37	1.747	1,28
					BEJAR	1	15.228	4,37	6.114	4,47
					OTROS MUNICIPIOS	7	2.590	0,74	11.704	0,28
					SUBTOTAL	9	22.603	6,49	19.565	6,03
					MARGAÑÁN	6	3.612	1,04	1.245	0,91
					PEÑARANDA DE BRACAMONTE	1	6.320	1,81	2.537	1,85
					PEÑARANDA, COMARCA DE	10	2.866	0,82	942	0,69
					OTROS MUNICIPIOS	11	9.186	2,64	3.479	2,54
					SUBTOTAL	26	35.401	10,16	24.289	9,48
					<b>SUBTOTAL</b>					<b>26</b>
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>				<b>362</b>	<b>348.271</b>	<b>100,00</b>	<b>147.216</b>	<b>100</b>	

Fuente: Entidades locales; producción de residuos estimada en caso de ausencia de dato real. Informe y elaboración propios

En resumen, comparando el destino final de los residuos urbanos de la provincia de Salamanca con las previsiones y expectativas del Plan Nacional de Residuos, puede comprobarse que la situación de Salamanca en el año 2006 ([Figura 12](#)), horizonte de dicho Plan, es más desfavorable que la situación media nacional de partida considerada en el Plan, correspondiente al año 1996 ([Figura 9](#)). No se produce compostaje ni valorización energética, el porcentaje de reciclaje es muy bajo (4%) y aún queda una elevada proporción de vertido incontrolado (17%).

Figura 12. Tratamiento de los residuos urbanos en la provincia de Salamanca. Distribución porcentual. 2006



Fuente: Informe y elaboración propios.

Tanto la *Estrategia Regional de Residuos de Castilla y León*, aprobada en el 2002, como posteriormente, el *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010* apoyan el modelo de gestión uniprovincial, por lo que prevén en Salamanca la creación de un único Centro de Tratamiento de Residuos (CTR) de carácter provincial en el que se garantice la máxima recuperación posible de los recursos materiales y energéticos contenidos en los residuos y la dotación de siete Estaciones de Transferencia comarcales que permitan optimizar el coste del transporte de residuos desde cualquier municipio de la provincia al CTR.

De conformidad con dicho Plan 2004-2010 en la provincia de Salamanca se generan 142.470 toneladas/año de residuos urbanos, lo que supone una producción de 1,12 kg./hab. y día. Se recogen selectivamente únicamente 5.340 toneladas/año. Así, para



el tratamiento de los residuos recogidos en masa, la totalidad del territorio provincial se considera dividido en ocho áreas de gestión ([Tabla 12](#) y [Figura 13](#)), siete de las cuales contarán con estaciones de transferencia y en la última se ubicará el CTR.

*Tabla 12. Áreas de gestión de residuos urbanos propuestas por el Plan Regional 2004-2010 para la provincia de Salamanca*

	Nº DE MUNICIPIOS	HABITANTES	RESIDUOS (Tm/año)
<b>ÁREAS CON ESTACION DE TRANSFERENCIA</b>			
BÉJAR	23	21.419	8.612,04
CIUDAD RODRIGO	44	28.157	10.618,52
LEDESMA	41	10.700	3.365,21
PEÑARANDA	52	28.812	9.999,12
GUIJUELO	42	14.667	5.144,11
TAMAMES	58	17.969	5.747,37
VITIGUDINO	53	20.720	6.854,93
<b>ÁREA DE GESTIÓN DIRECTA AL CENTRO DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS</b>			
GOMECELLO	49	205.827	86.788,59
<b>TOTAL</b>	<b>362</b>	<b>348.271</b>	<b>137.129,89</b>

*Fuente: Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos 2004-2010  
Elaboración propia*

Todas las Áreas de Gestión transportarán sus residuos urbanos hasta el CTR, donde se procederá a su tratamiento. Dada la proximidad a Gomecello de la ciudad de Salamanca, principal productor de residuos urbanos en la provincia, la cantidad de residuos cuya entrega se prevé directamente en el Plan es muy superior de aquellos que requieren transferencia a vehículos mayores para su transporte al CTR (36%) ([Figura 14](#)).

De las estaciones de transferencia previstas en el Plan, la Junta ha construido todas menos la correspondiente al área de gestión de Ledesma, que en la actualidad transporta los residuos directamente al CTR. La inversión en estaciones de transferencia ha superado la cantidad de tres millones de euros.

El Centro de Tratamiento de Residuos, previsto en el Plan en el término municipal de Gomecello, fue proyectado con capacidad de tratamiento de 170.000 toneladas/año de

residuos urbanos. Cuenta con dos líneas de clasificación y triaje, con biometanización de la fracción orgánica (35.000 toneladas/año), compostaje y depósito de rechazos en la misma parcela. La inversión realizada en el CTR superó los 32 millones de euros.

Foto 12. Estación de transferencia de residuos urbanos. Año 2007.

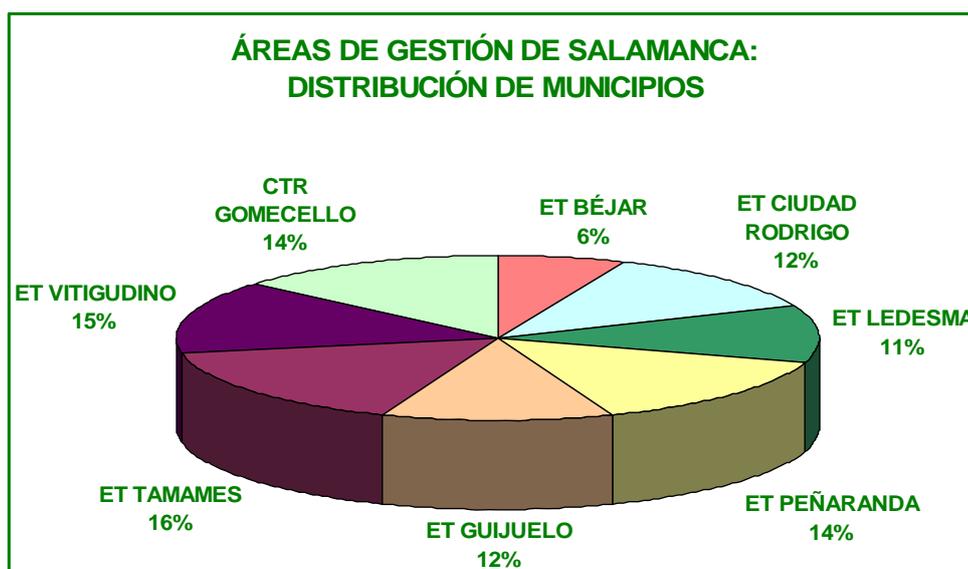


La selección en el año 2000 de la ubicación del Centro de Tratamiento de Residuos en el término municipal de Gomecello (Salamanca), generó la oposición de una parte de los vecinos y los responsables políticos de dicho municipio, que provocó sucesivas paralizaciones de su tramitación y ejecución. Finalmente, para la construcción del CTR el Proyecto fue declarado de Interés Regional por la Junta de Castilla y León mediante la *Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca)*.

Mediante esta ley se aprobó, además, el condicionado que debe cumplir el centro tanto en la fase de obras, como en la fase de explotación, en materia de protección del medio ambiente y de la seguridad y salud de las personas. Las obras concluyeron en 2007,

año en que comenzó su puesta en marcha con los residuos generados por la ciudad de Salamanca. Paulatinamente a finales de 2007 y principios de 2008 se han incorporado al sistema de gestión integral la práctica totalidad de las entidades locales salmantinas.

Figura 13. Áreas de gestión de los residuos urbanos previstas para la provincia de Salamanca. Distribución porcentual de municipios.

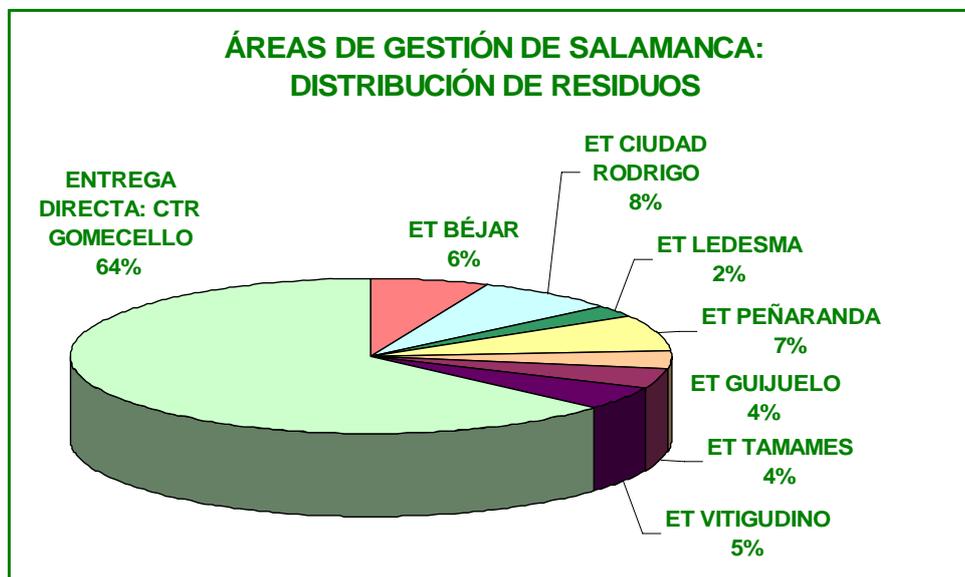


Fuente: Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos 2004-2010.  
Elaboración propia..

Finalmente, tanto las seis Estaciones de Transferencia construidas como el Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos, que constituyen las instalaciones básicas para la gestión integral de residuos urbanos en la provincia de Salamanca, fueron entregados por la Junta de Castilla y León al consorcio provincial creado específicamente a estos efectos: el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Provincia de Salamanca, GIRSA.

El Consorcio, responsable de la explotación de estas instalaciones ([Figura 17](#)) desde agosto del presente año 2008, la lleva a cabo desde esa fecha mediante gestión indirecta, a través de un contrato con una empresa especializada del sector.

Figura 14. Áreas de gestión de los residuos urbanos previstas para la provincia de Salamanca. Distribución porcentual de generación de residuos



Fuente: Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos 2004-2010.  
Elaboración propia.



## 2.2. La organización

### 2.2.1. Constitución del Consorcio GIRSA

Tal y como ha sido descrito, en el marco de la planificación autonómica de la gestión de residuos urbanos y teniendo en cuenta la necesidad de aunar esfuerzos por parte de las distintas Administraciones para acometer con eficacia dicha tarea, la Junta de Castilla y León impulsó la creación de consorcios y mancomunidades municipales de gestión de residuos en el territorio de la comunidad autónoma.

Así, en 1999, al amparo de lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Bases de Régimen Local y en el artículo 48 de la Ley 1/1998 de Régimen Local de Castilla y León, se constituyó entre el Ayuntamiento de Salamanca (principal productor de residuos urbanos de la provincia) y la Diputación de Salamanca (entidad representante del conjunto total de municipios de la provincia), el **Consortio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la provincia de Salamanca, GIRSA**, con objeto de emprender una nueva andadura en la prestación de este servicio público.

Sin embargo, dado el retraso temporal que sufrió la finalización de las infraestructuras previstas en el Plan regional de residuos, el Consorcio GIRSA, a pesar de constituirse en 1999, no comenzó a realizar funciones ejecutivas hasta el pasado año 2007. Se trata, pues, en la práctica, de una entidad de reciente creación y, consecuentemente, con carencias de toda índole y dimensión.

A fin de realizar un diagnóstico ordenado, se ha seguido en líneas generales la propuesta de lista de chequeo organizativo efectuada por Ramió Matas (1999), en un intento de repasar con lógica las dimensiones principales de la organización. Dada la precariedad actual del Consorcio, muchos de los aspectos cuyo análisis se incluye en dicha lista, no resultan aplicables a este caso, salvo para manifestar la ausencia absoluta de los mismos; sin embargo, se ha considerado útil aplicar este método como punto de partida para facilitar y sistematizar el diagnóstico e identificar problemas, de manera que, posteriormente, dada la imposibilidad de acometer la solución de todos ellos mediante el presente Plan de Mejora, puedan establecerse prioridades que permitan acotar el trabajo.



## 2.2.2. Estrategias y objetivos

Los Estatutos que rigen la organización y funcionamiento del Consorcio GIRSA, en el *Artículo 5.- Objeto y fines del Consorcio*, describen su rango de competencias efectuando una declaración de intenciones que, en cierta forma, podría asimilarse a la formulación de su “misión” o razón de ser de la organización (apartados 1.a y 1.b) y de su “visión” de futuro (apartados 1.c, 1.b y 2):

### 1.- Constituye el objeto y fines del Consorcio:

- a) *Gestión integral del tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos, con respeto al medio ambiente.*
- b) *Recuperación de residuos sólidos urbanos y aprovechamiento de los mismos.*
- c) *Cualquier otra actividad que relacionada con el medio ambiente y vertidos urbanos, no resulte contraria a los fines del Consorcio, incluyendo el establecimiento de plantas de transformación para reutilización, recuperación, reciclaje de residuos.*
- d) *Y en general cualquier otra actividad que se considere conveniente o necesaria para el cumplimiento de sus fines.*

### 2.- *Previo acuerdo del Consorcio y de las Entidades Locales interesadas podrá ampliarse el objeto y fines del Consorcio al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.*

La coherencia de estas competencias estatutarias, “cuasi misión-visión”, con las necesidades del entorno puede analizarse en comparación con las determinaciones efectuadas por el *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010* en relación con los consorcios. Dicho Plan establece *el Consorcio provincial como organismo encargado del transporte desde las plantas de transferencia, del tratamiento y de la eliminación de los residuos a nivel provincial.*

Así, el Plan Regional estipula que *los Consorcios Provinciales constituidos para la gestión de los residuos urbanos tendrán como objetivo realizar, bien por ellos mismos, bien*



*a través de las correspondientes contrata, la gestión del servicio, en el que se incluye la recogida el transporte desde las plantas de transferencia a los centros de tratamiento final, así como la explotación de instalaciones de valorización y el tratamiento de las diferentes fracciones.*

Por otra parte, de conformidad con el Plan y a fin de buscar la máxima coordinación administrativa, el Consorcio Provincial tendrá esencialmente las siguientes funciones:

- *Verificar que la gestión de los residuos en las distintas agrupaciones provinciales cumple con todos los parámetros medioambientales.*
- *Dar cobertura económica y administrativa al desarrollo del Sistema de Gestión.*
- *Establecer la vigilancia del cumplimiento de los objetivos del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos de Castilla y León y, en su caso, del Plan Provincial.*
- *Otros objetivos globales del Consorcio comprenderían la lógica coordinación con la Junta de Castilla y León, de cara a la promoción de actividades tendentes a fomentar:*
  - *La minimización de residuos y disminuir su peligrosidad.*
  - *La valorización de los residuos.*
  - *La disposición controlada de los rechazos.*
  - *La recuperación de suelos contaminados por depósitos incontrolados y el sellado de vertederos.*
  - *La extensión progresiva de una red de puntos limpios.*
- *Alcanzar acuerdos con los sistemas integrados de gestión de envases y de sustancias que al final de su vida útil son residuos urbanos.*

Como puede verse, el Plan Regional establece los ámbitos de actuación de los Consorcios de gestión de residuos con más detalle que los Estatutos del Consorcio GIRSA, sin embargo sí existe coherencia entre éstos y el Plan.

Las competencias estatutarias de GIRSA son también coherentes con la necesidad de los municipios de eliminar los residuos urbanos, puesto que la escasa capacidad económica y técnica de la mayoría de los municipios y las mancomunidades que integran la

provincia de Salamanca, les impide cumplir por sí solos la obligación de dar a los residuos un destino final adecuado, acorde con las exigencias legales, las demandas ciudadanas y la protección del medio ambiente

Foto 13. CTR provincial: instalaciones para la gestión integral de residuos. Año 2007.



Sin embargo, GIRSA no ha desarrollado expresamente una estrategia, mediante la definición de líneas estratégicas y objetivos concretos, claros y medibles. En consecuencia, no existe seguimiento del cumplimiento de las estrategias y objetivos.



### 2.2.3. Estructura orgánica

Este apartado se dedica a la descripción de las entidades que forman parte del Consorcio, todas ellas entidades locales, así como a su organización política.

#### 2.2.3.1. Entidades integrantes

El Consorcio GIRSA se constituyó entre la Diputación de Salamanca y el Ayuntamiento de Salamanca, estableciendo los Estatutos reguladores la posibilidad de que los Mancomunidades y Municipios de la Provincia de Salamanca se pudieran incorporar posteriormente, así como el procedimiento para dicha incorporación.

En la actualidad forman parte de GIRSA las siguientes entidades locales:

- la Diputación de Salamanca.
- veinte mancomunidades municipales que en conjunto incluyen 129.865 habitantes (37% de la población provincial); es decir, de la totalidad de mancomunidades salmantinas con competencia en gestión de residuos ([Tabla 8](#)), tan sólo una, la Mancomunidad de Azud de Villagonzalo, no forma parte del Consorcio.

*Tabla 13. Municipios no mancomunados, integrantes de GIRSA, con población mayor o igual de tres mil habitantes.*

MUNICIPIOS	POBLACION 2007
• Alba de Tormes	5.134
• Béjar	15.016
• Carbajosa de la Sagrada	4.673
• Guijuelo	5.593
• Salamanca	155.921
• Santa Marta de Tormes	14.010
• Terradillos	3.389
• Villamayor	5.808
• Villares de la Reina	4.933
<b>Total: 9</b>	<b>214.477</b>

*Fuente: GIRSA, elaboración propia*



- quince municipios no mancomunados para la gestión de residuos, que en conjunto incluyen 218.183 habitantes (62% de la población provincial).

Entre estos municipios, nueve poseen al menos tres mil habitantes y seis no alcanzan esta población ([Tablas 13](#) y [14](#)); este hecho tiene trascendencia en su diferente representación en los órganos de GIRSA.

Tabla 14. Municipios no mancomunados, integrantes de GIRSA, con población menor de tres mil habitantes.

MUNICIPIOS	POBLACION 2007
• Barbadillo	489
• Doñinos de Salamanca	1.123
• Los Santos	682
• Carrascal de Barregas	694
• Galindo y Perahuy	623
• Canillas de Abajo	95
<b>Total: 6</b>	<b>3.706</b>

Fuente: GIRSA, elaboración propia

### 2.2.3.2. Órganos de Gobierno

Los órganos de Gobierno del Consorcio GIRSA, de conformidad con sus Estatutos, son de dos tipos:

- Órganos unipersonales: el Presidente y el Vicepresidente
- Órganos colegiados: la Asamblea General y la Junta de Gobierno y Administración.

El reparto de competencias entre estos órganos está regulado por los Estatutos de GIRSA y basado en la distribución realizada por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de las delegaciones que estos estimen conferir.



La Presidencia de GIRSA recae estatutariamente en el Presidente de la Diputación de Salamanca o Diputado en quien delegue. El Vicepresidente es un vocal designado por el Ayuntamiento de Salamanca.

La Asamblea General se compone atendiendo a los siguientes criterios:

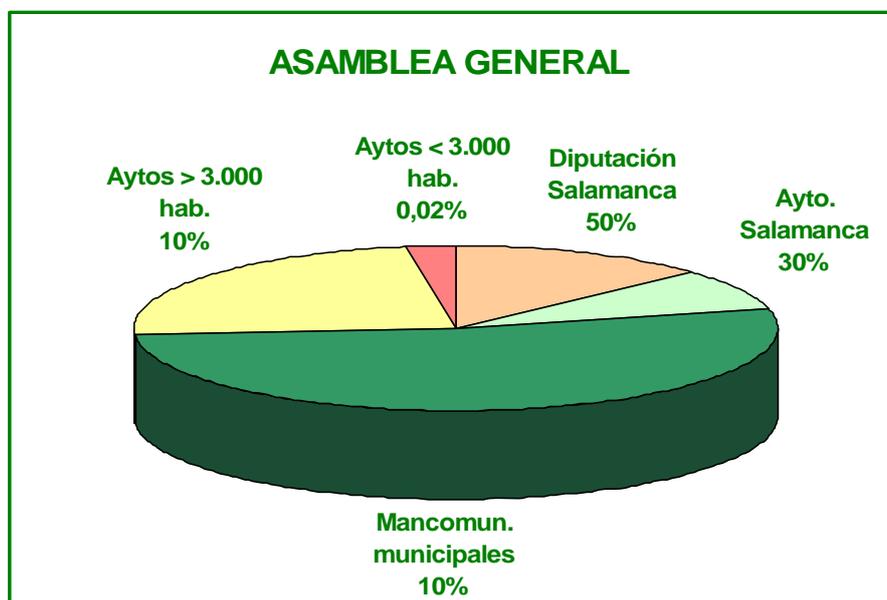
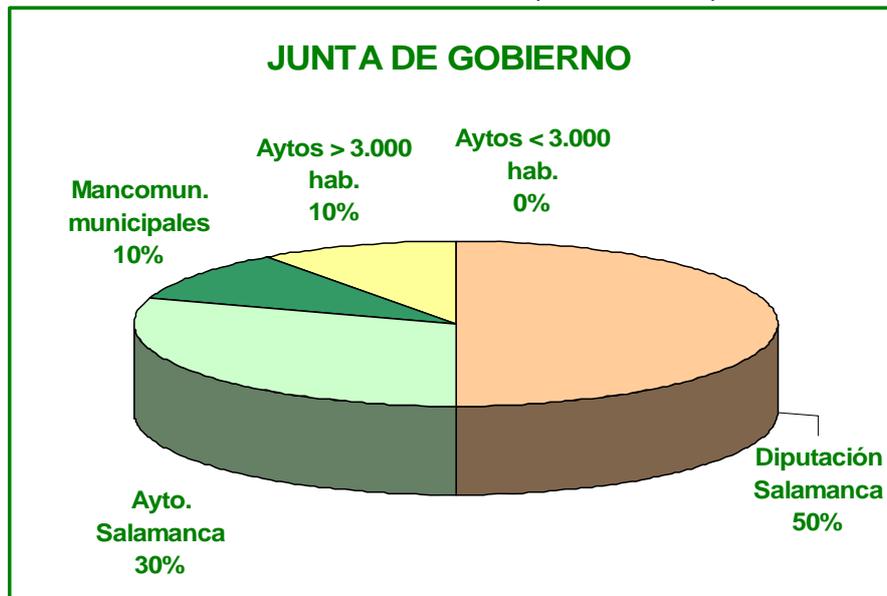
- Cinco vocales en representación de la Diputación, incluido el Presidente, quien ejercerá de Presidente de la misma.
- Tres vocales en representación del Ayuntamiento de Salamanca, incluido el Vicepresidente, que ejercerá de Vicepresidente de la Asamblea.
- Un vocal por cada mancomunidad consorciada.
- Un vocal por cada municipio no mancomunado con población mayor o igual de tres mil habitantes.
- Un vocal en representación de los municipios no mancomunados menores de tres mil habitantes.

Así pues, el número de vocales que constituyen la Asamblea depende del tipo, número y población de las entidades locales integrantes del Consorcio en cada momento. En la actualidad la Asamblea General está formada por treinta y ocho vocales (5 + 3 + 20 + 9 + 1, respectivamente) ([Figura 15](#)).

Por el contrario, el número de vocales que integran la Junta de Gobierno y Administración es fijo, diez vocales distribuidos de la siguiente manera:

- Los Cinco vocales en representación de la Diputación, miembros de la Asamblea, incluido el Presidente, quien ejercerá de Presidente de la misma.
- Los Tres vocales en representación del Ayuntamiento de Salamanca, miembros de la Asamblea, incluido el Vicepresidente, quien ejercerá de Vicepresidente de la misma.
- Un vocal en representación de las Mancomunidades, elegido por los que integran la Asamblea, entre ellos mismos.
- Un vocal en representación de los municipios no mancomunados, elegido por los que integran la asamblea, entre ellos mismos

Figura 15. Distribución porcentual de los integrantes de los órganos de Gobierno de GIRSA, en función del tipo de entidad representada.



Fuente: GIRSA. Elaboración propia.

La composición política de GIRSA se caracteriza por la mayoría absoluta por parte del Partido Popular, reflejo de los resultados de las elecciones locales de 2007 en los municipios de la provincia. Estos resultados electorales en la provincia de Salamanca son



similares a los obtenidos en los tres periodos anteriores (1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007), lo que pone de manifiesto la estabilidad política existente.

En la Junta de Gobierno 9 vocales corresponden al Partido Popular y uno al Partido Socialista Obrero Español; por su parte, en la Asamblea General 34 vocales pertenece al PP, tres al PSOE y uno, el representante de municipios menores de 3.000 habitantes, es Independiente.

En consecuencia, las diferentes sensibilidades de los integrantes del Consorcio derivan, más que de diferencias en la orientación política, de la existencia en sus respectivos ámbitos territoriales de problemas de diversa naturaleza y magnitud derivados del distinto tamaño poblacional. El desequilibrio poblacional entre la ciudad de Salamanca y los restantes municipios de la provincia da lugar a problemáticas distintas en materia de gestión de residuos urbanos en las correspondientes entidades.

#### **2.2.4. Recursos materiales**

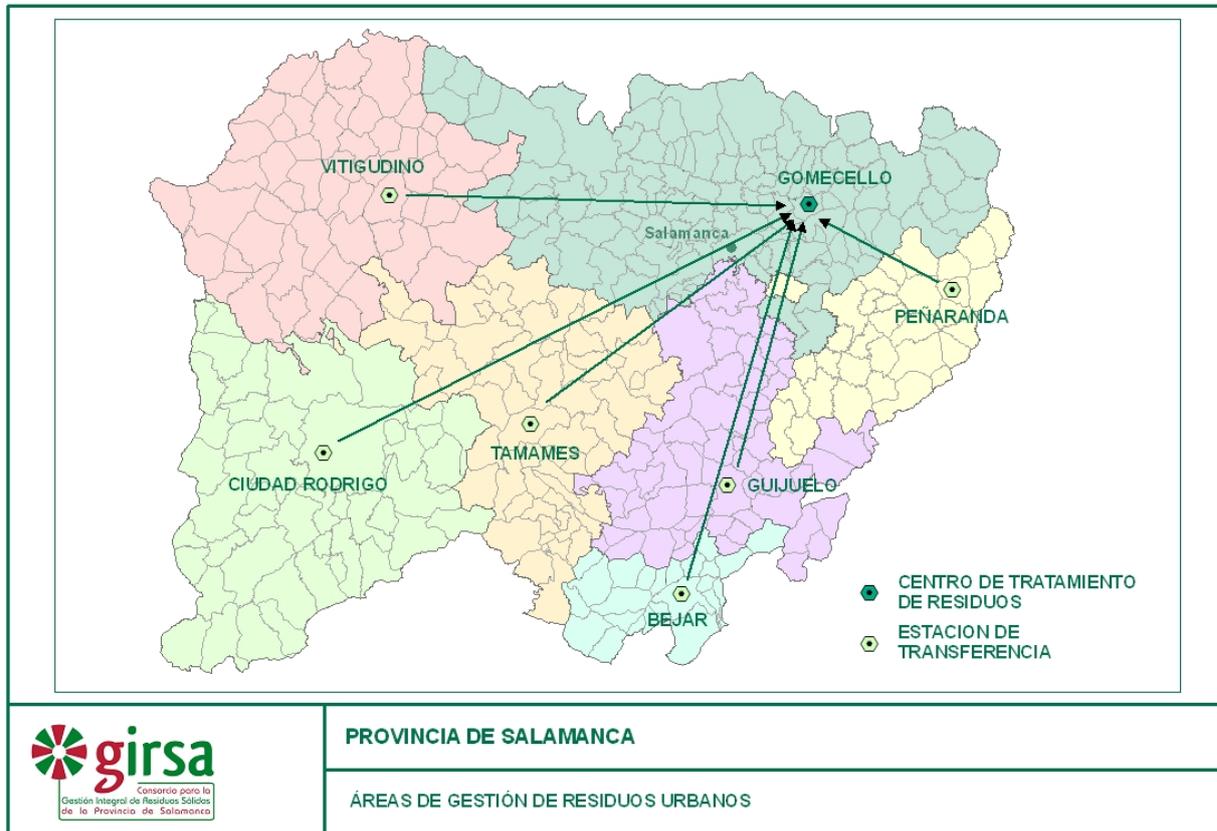
En este apartado distinguiremos los recursos materiales disponibles para la función específica del Consorcio, las instalaciones de transferencia y de tratamiento de residuos urbanos, de los recursos materiales genéricos comunes a las funciones administrativas y los recursos económicos y presupuestarios.

##### *2.2.4.1. Instalaciones específicas para transferencia y tratamiento de residuos*

Tal y como se ha descrito con anterioridad, la Junta de Castilla y León construyó y entregó al Consorcio GIRSA las instalaciones básicas para que éste pudiera cumplir con su finalidad: realizar la *gestión integral del tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos, con respeto al medio ambiente*.

Así, el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Provincia de Salamanca, GIRSA, es la entidad responsable de la explotación del Centro de Tratamiento de Residuos provincial y las seis Estaciones de Transferencia distribuidas en el territorio ([Figura 16](#)), instalaciones que han supuesto una inversión superior a los 35 millones de euros.

Figura 16. Tratamiento de residuos urbanos en la provincia de Salamanca:  
distribución de instalaciones gestionadas por GIRSA. 2008.



Fuente: GIRSA. Elaboración propia..

Estas instalaciones suponen un avance muy considerable respecto de la situación previa de vertederos más o menos controlados y permiten dar servicio a toda la provincia. El Centro de Tratamiento de Residuos, proyectada para tratar anualmente 170.000 toneladas de residuos urbanos, cuenta con el equipamiento necesario para la recuperación de los recursos contenidos en los residuos, bien sean materiales o energéticos. Por su parte la red de Estaciones de Transferencia permite optimizar los costes de transporte de manera que el Centro de Tratamiento sea accesible a todos los usuarios de la provincia.

Así, GIRSA cuenta con gran la gran mayoría de los equipamientos necesarios para poder desempeñar sus competencias con eficacia, si bien no existe un inventario de todos los equipos, maquinaria y vehículos existentes en las intalaciones.



#### 2.2.4.2. *Dependencias administrativas*

En contraste con lo anterior, GIRSA carece de dependencias y de equipos propios para llevar a cabo la gestión interna. Su sede se ubica en la Diputación de Salamanca, con las consecuencias que se describen más adelante en el apartado dedicado a la producción de servicios.

#### 2.2.4.3. *Recursos económicos*

El Consorcio fue creado en 1999 sin ningún patrimonio y sin aportación económica alguna de las entidades inicialmente integrantes: la Diputación de Salamanca y el Ayuntamiento de Salamanca. Hasta la fecha actual, sólo la Diputación ha hecho aportaciones económicas al Consorcio con objeto de iniciar su andadura, si bien muy escasas en comparación con la tarea emprendida.

El Plan Regional de residuos prevé que los Consorcios Provinciales de Gestión de Residuos establezcan una tasa a aportar por cada Entidad Local participante en el mismo, de tal forma que pueda hacerse frente a los gastos de gestión del respectivo sistema provincial. Asimismo, en virtud de los principios de solidaridad y colaboración, propone que los importes que se fijen respondan al criterio de una tasa única, que englobaría los costes del transporte desde las plantas de transferencia, tratamiento del residuo y eliminación del rechazo.

Los Estatutos de GIRSA, por su parte, prevén las distintas modalidades de ingresos típicas de cualquier administración pública y establecen específicamente que los servicios que constituyen su finalidad se autofinanciaran a través de los ingresos por la prestación de correspondientes servicios o actividades de su competencia.

En consecuencia, el Consorcio aprobó en el presente 2008 la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de transferencia y tratamiento de residuos urbanos de la provincia de Salamanca, teniendo en cuenta criterios de solidaridad territorial entre las Entidades Locales, de manera que la situación geográfica no resulte un factor condicionante de las cantidades a abonar.

La tarifa aplicable a Entidades Locales de la provincia de Salamanca es igual para todas ellas, con independencia de que requieran o no la utilización de estación de



transferencia de residuos. Es preciso señalar que esta tarifa ha supuesto un incremento muy considerable de los costes soportados hasta este momento por los municipios y mancomunidades salmantinas en concepto de tratamiento de residuos, puesto que en el caso más desfavorable ni siquiera alcanzaba la mitad de este importe. Este hecho ha implicado la adaptación al alza de las correspondientes ordenanzas fiscales de todas las entidades locales de la provincia, con la consecuente implicación y trascendencia política.

La tarifa aplicable a cualquier otro usuario de las instalaciones, distinto de una entidad local, es superior a la abonada por las entidades locales.

El presupuesto aprobado para 2008, correspondiente únicamente a un periodo de seis meses de explotación de las instalaciones (a partir de su entrega por la Junta de Castilla y León a mitad de año) asciende a 3.717.602 €, con el resumen de gastos e ingresos por capítulos que se recoge en la [Tabla 15](#).

En el estado de gastos, es especialmente destacable que el capítulo I destinado a gastos de personal, carece de dotación económica, mientras que el capítulo II es el 86,92% del total de los créditos y las inversiones constituyen el 13,08 % del total de los gastos del presupuesto, financiadas por la Junta de Castilla y León en un 70%. El gasto más importante que contempla el presupuesto es el relativo al contrato de explotación de las instalaciones que representa más del 80 % del total.

La principal fuente de financiación prevista es la recaudación de tasas por la prestación de servicios: en el estado de ingresos esta tasa representa el 86,27 % y la transferencia el 13,72 %. Sin embargo, ya se vislumbran las dificultades de cobro y el elevado riesgo de impago. A falta de un padrón adecuado de todos los ciudadanos de la provincia de Salamanca beneficiarios del tratamiento de residuos, la ordenanza fiscal reguladora de la tasa correspondiente ha establecido como obligados tributarios a las entidades locales que entregan los residuos urbanos al Consorcio para su tratamiento.

Así pues, GIRSA recauda la tasa a los municipios y mancomunidades que recogen los residuos en sus respectivos ámbitos territoriales y los entregan al Consorcio. Prácticamente el 95 % de los municipios de la provincia efectúa la recogida de residuos de forma mancomunada: 21 Mancomunidades reúnen aproximadamente el 40% de la población provincial y en consecuencia genera la mitad de los residuos provinciales y de los costes de su gestión. Para la recaudación de este 40% de ingresos por parte del Consorcio, es necesario que las Mancomunidades, con problemas económicos análogos a los del



Consortio, hayan previamente recaudado a los municipios integrantes de las mismas (que oscilan entre 4 y 42 según la mancomunidad) y estos a su vez a sus respectivos vecinos. Se trata de una cadena con demasiados escalones y que, por tanto, puede fallar por muchos puntos.

Tabla 15. Presupuesto del Consorcio GIRSA. Anualidad 2008\*

ESTADO DE INGRESOS		ESTADO DE GASTOS	
CAP. DENOMINACIÓN	IMPORTE	CAP. DENOMINACIÓN	IMPORTE
A) OPERACIONES CORRIENTES		A) OPERACIONES CORRIENTES	
1 Impuestos directos		1 Gastos de personal	
2 Impuestos indirectos		2 Gastos bienes corrientes y servicios	3.231.300
3 Tasas y otros ingresos	3.207.200	3 Gastos financieros	
4 Transferencias corrientes	180.524	4 Transferencias corrientes	
5 Ingresos patrimoniales	100		
B) OPERACIONES DE CAPITAL		B) OPERACIONES DE CAPITAL	
6 Enajenación Inversiones		6 Inversiones reales	
7 Transferencias de capital		7 Transferencias de capital	
8 Activos financieros		8 Activos financieros	
9 Pasivos financieros	329.778	9 Pasivos financieros	486.302
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>3.717.602 €</b>	<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>3.717.602 €</b>

\*Correspondiente a media anualidad  
Fuente : GIRSA. Elaboración propia

Teniendo en cuenta que la explotación de las instalaciones se realiza mediante un contrato de gestión de servicios cuya cuantía anual se aproxima a los seis millones de euros, los problemas de cobro pueden generar en un plazo de tiempo muy corto la insolvencia del Consorcio.



Los ingresos no tributarios proceden de la Junta de Castilla y León, con cargo al pacto local, en su línea de fomento de los consorcios locales y de aportaciones de las entidades consorciadas.

### **2.2.5. Estructura administrativa, puestos de trabajo y funciones.**

La estructura administrativa del Consorcio, así como las funciones del personal no directivo, deberán ser aprobadas por la Junta de Gobierno y Administración. Los estatutos de GIRSA establecen dos categorías de personal en el Consorcio:

- personal directivo: secretario, interventor y gerente, cuyas funciones y forma de provisión se estipulan expresamente.
- personal no directivo (técnicos, personal de servicios especiales, administrativos, auxiliares y subalternos), del que se especifica tan sólo su régimen jurídico.

En la actualidad, tanto las tareas correspondientes al personal directivo como las tareas puramente administrativas, se desempeñan por personal de entidades integrantes de GIRSA, adicionalmente a sus tareas propias en dichas entidades. Así pues, el Consorcio cuenta únicamente con secretario, interventor, gerente y dos administrativos, con una media de quince años de experiencia en la administración pública, si bien todos ellos a tiempo parcial.

El contenido del trabajo de las personas que desempeñan las tareas de gestión y administración del Consorcio es variado, con alto grado de responsabilidad y bastante autonomía, lo cual contribuye a su motivación. Sin embargo, la acumulación de tareas a las propias de cada trabajador, así como la prolongación de una situación de provisionalidad más allá de lo deseable, genera en ocasiones dificultades en la ejecución de las acciones a desarrollar e insatisfacción laboral.

Con excepción de los puestos directivos, cuyas funciones están definidas y son conocidas, no existe relación de puestos de trabajo, ni descripción de funciones o tareas a desempeñar. El diseño y la aprobación de una estructura administrativa acorde con la necesidad de los trabajos a desempeñar, es una importante tarea pendiente.



La importante inversión efectuada para dotar a la provincia de Salamanca de instalaciones que permitan tratar adecuadamente todos los residuos urbanos generados, cuya explotación requiere una plantilla de unas cien personas, contrasta con la carencia de medios personales del Consorcio para realizar una gestión eficaz y con los controles precisos.

Así, GIRSA se enfrentó a la necesidad de prestar un servicio que requiere altos niveles de especialización, a la vez que pretendía incrementar los costes lo menos posible. De esta manera se configuró un proceso de toma de decisiones en el que la necesidad predomina sobre la oportunidad y la reacción sobre la proactividad o la anticipación; proceso que, por otra parte, se produce con bastante frecuencia en la administración, tal y como constatan Ramió Matas y col. (2007) en los estudios sobre externalización que han llevado a cabo.

En consecuencia, teniendo en cuenta la situación de GIRSA -su escasa estructura organizativa así como sus mínimos recursos humanos-, a fin de garantizar el desempeño de sus funciones, sus órganos de gobierno optaron por la gestión indirecta de todas las instalaciones, que serían explotadas de forma conjunta mediante un único contrato con una empresa especializada. Se optó por este modelo de orientación estratégica considerando las siguientes ventajas de la gestión indirecta en relación con la directa:

- mayor eficacia, puesto que permite resolver el problema de la explotación de las instalaciones con rapidez
- acceso a experiencia profesional y alto nivel de especialización
- no requiere plantilla de la propia organización
- posibilidad de escoger entre las mejores empresas del sector
- continuidad en el tiempo para garantizar la prestación del servicio ininterrumpidamente
- mayor eficiencia en la prestación del servicio, teniendo en cuenta la posibilidad de retribuir según los resultados

Sin embargo, para prestar un servicio de elevada calidad a los ciudadanos se requiere, además, llevar a cabo un correcto control y seguimiento de los servicios externalizados, que actualmente no es posible realizar, por lo que es preciso definir prioridades de actuación y establecer los medios personales, propios del Consorcio, para llevarlas a cabo. El Consorcio debe garantizar unos servicios eficientes y de calidad, pero a la vez de debe velar por el bien común, por lo que debe ineludiblemente dedicar recursos



humanos a la planificación, diseño, control y evaluación de las externalizaciones que realiza.

## 2.2.6. Otros aspectos

### 2.2.6.1. *Procesos administrativos y tecnologías de comunicación e información*

El Consorcio ha aprobado el Reglamento básico regulador del Servicio Público de Transferencia y Tratamiento de Residuos Urbanos en la provincia de Salamanca, que regula las condiciones del servicio y las relaciones con los usuarios, así como la Ordenanza fiscal correspondiente. Con independencia de estos documentos básicos, no existen manuales de procedimientos.

Se atienden los asuntos que requieren mayor urgencia, sin que pueda establecerse una dinámica ordenada para los trabajos a desempeñar con regularidad, tales como tramitación de tasas, autorizaciones, solicitudes, certificaciones, etc. La tendencia a la acumulación de expedientes va en aumento.

No se ha producido normalización ni informatización global de los expedientes, tan sólo existen aplicaciones de uso individual para la realización de algunas tareas, tales como contabilidad o registro.

La información relativa a GIRSA que se comunica a través de Internet es muy escasa y sólo hace referencia a los expedientes de contratación.

### 2.2.6.2. *Producción de servicios*

El Consorcio GIRSA tiene como sede la propia de la Diputación de Salamanca, ubicada en un palacio renacentista (Palacio de la Salina) situado en el centro de la ciudad de Salamanca, muy bien identificado por los usuarios potenciales y por los ciudadanos en general como “la Diputación” o “la Salina”. El personal que trabaja en la dirección y gestión de GIRSA, escaso como se ha descrito, se encuentra en dependencias distribuidas entre dos edificios de la Diputación, comunicados entre sí, y uno correspondiente a la sede del Ayuntamiento de Salamanca, situado a doscientos metros.



Ambos aspectos contribuyen a que el Consorcio carezca de identificación clara como entidad con personalidad propia, distinta de la Diputación; se confunde fácilmente con un servicio más de la Diputación, en cuya sede se ubica, o con uno de sus organismos autónomos. A fin de contribuir al logro de una imagen distintiva propia, se ha diseñado el logotipo que sirve de identificación corporativa.

Las dependencias de trabajo administrativo y de gestión son despachos ordinarios, sin espacios específicamente destinados ni preparados para la atención a los usuarios. No se dispone de una sala adecuada para las reuniones de la Asamblea General, con al menos cuarenta personas convocadas.

Así, las carencias en materia de servucción en estos aspectos son manifiestas, por lo que se requiere la mejora de los mismos. Por el contrario, tal y como se ha descrito, las instalaciones del Consorcio específicas para la transferencia y tratamiento de residuos urbanos son, en general, muy adecuadas. La asociación de GIRSA con la modernización de la gestión de residuos es una idea que conviene fomentar para potenciar la identificación del Consorcio.

### 2.2.6.3. *Cultura organizativa*

La corta existencia de GIRSA no permite hablar de su propia cultura. Es un riesgo que se transmita la *cultura* de la Diputación de Salamanca, donde predominan las políticas reactivas o aquellas establecidas desde instancias superiores, frente a la planificación o la anticipación.

Sin embargo, por su reciente creación, existe una gran oportunidad de iniciar la gestión de GIRSA sobre las bases de una nueva concepción de la prestación de los servicios públicos, orientada a la mejora continua de la atención a los usuarios, a través de la adopción de instrumentos de planificación, actuación y evaluación.



## **2.3. El problema a resolver**

Conocido el contexto que enmarca el trabajo de GIRSA, así como las características de la organización, en este apartado se pretende delimitar el problema cuya resolución se puede abordar en el presente Plan de Mejora, teniendo en cuenta la voluntad de los responsables del Consorcio y los recursos esperados para el plazo de ejecución del plan.

### **2.3.1. El reto de la gestión provincial**

La necesidad de tratar adecuadamente en un único Centro de Tratamiento todos los residuos urbanos generados en la provincia de Salamanca, efectuando una gestión conforme con la normativa sectorial vigente, ha supuesto el cambio de una gestión municipal en unos casos o mancomunada en otros, a una gestión consorciada. Este importante cambio hacia una gestión integral a nivel provincial no se ha visto acompañado de la dotación de medios del Consorcio creado para este fin.

La situación expuesta en los apartados anteriores, dedicados a la descripción de la organización objeto del presente Plan de Mejora, el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la provincia de Salamanca –GIRSA-, así como del contexto legal, territorial y de gestión, en que éste desenvuelve su actividad, permite concluir que existe un importante desequilibrio entre los fines del Consorcio y los medios de que dispone actualmente para llevarlos a cabo.

De conformidad con los Estatutos que rigen la organización y el funcionamiento de GIRSA, son objeto y fines del Consorcio, esencialmente, los siguientes:

- a) *Gestión integral del tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos, con respeto al medio ambiente.*
- b) *Recuperación de residuos sólidos urbanos y aprovechamiento de los mismos.*

Sin embargo, a pesar de que estos fines fueron aprobados en 1999, año de constitución del Consorcio, GIRSA se encuentra todavía en la actualidad en una situación de absoluta precariedad. Adolece de carencias de distinta naturaleza: en materia de



planificación, organizativas, personales, materiales y de funcionamiento, todas ellas esenciales para garantizar el correcto desempeño de sus funciones.

Los órganos de gobierno del Consorcio, cuyas funciones ejecutivas iniciaron a finales del 2007, han optado por un modelo de organización basado en la gestión indirecta. GIRSA cuenta desde agosto de 2008 con las instalaciones y equipamientos necesarios para realizar el tratamiento de todos los residuos urbanos generados en la provincia de Salamanca (un centro de tratamiento integral y seis estaciones de transferencia), para cuya explotación ha llevado a cabo la contratación de una empresa especializada.

En este sentido, es necesario señalar que la externalización de servicios de recogida y tratamiento de residuos, que generalmente requieren una alta inversión en infraestructuras y/o recursos tecnológicos, es muy común en toda España. En muchos casos presenta como punto crítico la ausencia de controles sistemáticos y modelos de evaluación que proporcionen información sobre los servicios.

Dicha modalidad de gestión en ningún modo exime al Consorcio de la responsabilidad sobre la prestación del servicio, por lo que a fin de realizar las funciones reservadas a la administración y para llevar a cabo un correcto control y seguimiento de los servicios externalizados, es preciso establecer medios y procedimientos adecuados, tanto desde el punto de vista técnico como económico y administrativo.

En consecuencia, el diseño organizativo de GIRSA debe facilitar la dirección y la gestión de los servicios externalizados, de forma que se eviten los importantes problemas que pueden derivarse de este sistema de gestión indirecta (Ramíó Matas y col, 2007):

- Dominio privado de la agenda pública: ocasionado por la pérdida del conocimiento de la administración sobre el servicio y la pérdida de referentes sobre la calidad y el coste de producción del servicio, de manera que se genera una dependencia del sector privado.
- Captura: la dinámica de estrecha relación entre valores públicos y privados (administración externalizadora-empresa prestadora de servicios) puede derivar en el riesgo de que los poderes públicos se orienten a proteger los intereses privados más que los intereses públicos.

La escasa capacidad de gestión y control de GIRSA en el momento actual apenas le permite atender aquellos asuntos de mayor urgencia, sin que pueda establecerse una dinámica ordenada para los trabajos a desempeñar con regularidad.

Foto 14. Recuperación de materiales en el CTR. Año 2008



Este hecho tiene elevados riesgos, no sólo en los aspectos económico y financiero, sino, además, en los posibles impactos sociales y ambientales que una mala gestión puede ocasionar. Como ejemplo de estos riesgos pueden considerarse los siguientes:

- La ineficacia en la recaudación de tasas, principal fuente de ingresos del Consorcio, implicaría desviaciones presupuestarias y/o de tesorería que en función de la mayor o menor intensidad de los desfases entre previsiones y recaudación, obligaría a la adopción de medidas tales como declaración de crédito no disponible u operaciones de tesorería, con las correspondiente consecuencias negativas.
- Una gestión de los residuos urbanos en el Centro de tratamiento que tenga como resultado una recuperación menor de la prevista de los materiales y recursos



contenidos en los residuos, implicaría, además del incumplimiento de la normativa vigente, la colmatación prematura del depósito de rechazos existente. Este hecho ocasionaría graves problemas al conjunto de la provincia, dado que obligaría a encontrar una nueva ubicación para un vertedero de rechazos mucho antes del plazo inicialmente proyectado de veinte años.

- Un vertido incontrolado de lixiviados procedentes del depósito de rechazos podría provocar la contaminación de acuíferos subterráneos, ocasionando una situación muy problemática y prácticamente irreversible en los plazos temporales de la vida humana.

Por último es necesario señalar que, aunque el Consorcio carece todavía de la mínima organización precisa para cumplir de forma adecuada las funciones básicas de explotación de las instalaciones existentes, las entidades locales de la provincia ya demandan nuevos servicios a los responsables de GIRSA, tales como recogida y tratamiento de residuos voluminosos, recogida de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, recogida y tratamiento de animales domésticos muertos, creación de nuevos puntos limpios destinados a la recogida de otros residuos domésticos especiales y gestión de los existentes, tratamiento de escombros y residuos de construcción y demolición, etc.

Si bien es manifiesta la incapacidad del Consorcio para emprender de forma inmediata dichas actuaciones, dar respuesta a las demandas municipales es parte del camino a recorrer y por tanto deben tenerse en cuenta en una planificación a medio plazo y definirse prioridades de actuación.



## 2.3.2. Causas del problema

Varias causas han contribuido a generar este problema de precariedad y desajuste entre los fines del Consorcio y los medios disponibles para satisfacerlos; entre ellas podemos destacar las siguientes:

### 2.3.2.1. *Criterios de oportunidad y convenciencia*

Si bien la necesidad de dotar al Consorcio de los medios precisos para el desempeño de sus funciones es conocida por los responsables políticos del mismo desde hace tiempo, diversas razones han motivado que no constituyera una prioridad en las agendas, provocando la demora y el aplazamiento de las decisiones.

El proceso de toma de decisiones se ha llevado a cabo por parte del Consorcio de manera reactiva, obligado por la necesidad de superar los déficits existentes, más que de forma preactiva planificada con anterioridad. Ello quizás sea debido a las particularidades que caracterizan al controvertido tema de los residuos.

La gestión de residuos urbanos, aunque absolutamente imprescindible para la sociedad, es una materia, por una parte, ingrata, exenta de reconocimiento social positivo, y, por otra, polémica, con elevado desgaste y coste político a nivel local, desde, al menos, tres puntos de vista:

- La ubicación de instalaciones de tratamiento de residuos siempre genera detractores, puesto que, aunque de forma general todo el mundo acepta y comprende la necesidad de que dichas instalaciones existan, la realidad es que la gran mayoría de las personas prefiere vivir lejos de ellas. En el caso particular de la provincia de Salamanca, la selección de la ubicación del Centro de Tratamiento de Residuos en el término municipal de Gomecello, generó una oposición fuerte por de parte de vecinos y representantes municipales, que ocasionó retrasos considerables en la ejecución de las obras. El Centro sólo pudo realizarse tras la promulgación por las Cortes de Castilla y León de una ley específica de declaración del Proyecto de Centro de Tratamiento, como Proyecto de interés Regional.
- La forma de gestionar los residuos urbanos genera asimismo fuerte oposición, críticas y quejas, bien cuando no se responde a las expectativas y exigencias de

los partidos, asociaciones -ecologistas o de otro tipo- o ciudadanos, o bien en caso de que se generen molestias o posibles impactos negativos.

Foto 15. Tecnología para la protección del medio ambiente en el CTR. Año 2008.



- El cambio del sistema de tratamiento de residuos en la provincia de Salamanca consiste en la sustitución de los obsoletos vertederos (en muchos casos incontrolados) que se venían utilizando hasta el presente 2008, por los modernos sistemas del Centro de Tratamiento construido, que incorporan los principios de recuperación y reciclaje, con procesos de selección, compostaje y metanización. Este cambio supone una mejora medioambiental muy importante, pero implica un considerable aumento de los costes de gestión, que inevitablemente da lugar a imposiciones tributarias más elevadas en aplicación del principio europeo incorporado a la legislación ambiental española “quien contamina paga”.

Por otra parte, la provincia de Salamanca, en general deficitaria, tiene muchas necesidades importantes. Ello ha motivado que las autoridades correspondientes de las entidades locales, Ayuntamiento y la Diputación de Salamanca, hayan considerado



prioritarias otras actuaciones, relegando la puesta en marcha de las actividades del Consorcio en tanto no estuvieran a disposición las instalaciones para el tratamiento de residuos. Sólo en el momento en que la Junta de Castilla y León ha entregado a GIRSA el Centro de tratamiento de residuos, ha sido inexcusable acometer su gestión.

### 2.3.2.2. *Escasa coordinación administrativa*

La insuficiente comunicación y coordinación entre la Junta de Castilla y León y el Consorcio GIRSA a lo largo del proceso de construcción y puesta en marcha del Centro de Tratamiento de Residuos ha dificultado asimismo el inicio de la andadura del Consorcio, dado que éste último no ha contado con la información precisa que le permitiera establecer las bases de su funcionamiento.

### 2.3.2.3. *Particular idiosincrasia del consorcio como entidad gestora*

La figura del consorcio genera dificultades de gestión inherentes a sus propias características. El consorcio es una entidad pública de carácter voluntario, con personalidad jurídica propia diferenciada de la de los entes consorciados. Constituido para gestionar servicios de interés común, puede utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios tanto directas como indirectas, establecidas en la legislación de régimen local.

La adopción de acuerdos en una entidad pública como el Consorcio GIRSA, integrado a su vez por distintas administraciones locales, con intereses diversos y a veces contrapuestos, es más compleja y más lenta que en entidades más simples. Las dificultades para iniciar su actividad de gestión han dejado patente la necesidad de un liderazgo fuerte implicado en esta materia.

Además, todos los vocales del Consorcio son cargos electos de entidades locales integrantes del mismo. El trabajo en sus respectivas entidades les obliga a atender en primera instancia sus responsabilidades principales, quedando las materias del Consorcio inevitablemente en un segundo plano. Ello, unido a la visión a corto plazo, dificulta la capacitación del Consorcio para el desempeño de sus funciones.



### 2.3.3. Análisis DAFO

Como resumen del diagnóstico de la situación actual y punto de partida hacia la mejora se realiza el análisis DAFO, consistente en una síntesis del análisis estratégico de la organización, el Consorcio GIRSA, que considera por una parte las oportunidades y amenazas originadas por su entorno, y por otra, sus propias fortalezas y debilidades internas.

El entorno, constituido por factores políticos, legislativos, demográficos, sociales, económicos y tecnológicos, de los que se han descrito los más importantes en el apartado correspondiente al contexto, influye sobre el Consorcio de forma muy significativa, positiva o negativamente, mientras que la capacidad de GIRSA para modificar su entorno es prácticamente nula.

Los aspectos internos del Consorcio, entre los que se encuentran estrategia, liderazgo, recursos humanos, servicios, procesos y alianzas, descritos en sus aspectos más relevantes en el apartado dedicado a la organización, son las piezas que GIRSA debe establecer y/o modificar para lograr los resultados deseados.

El análisis DAFO, que permitirá orientar las líneas estratégicas de actuación del Consorcio en el futuro, se recoge en la [Tabla 16](#). Como conclusión del mismo se deduce que lograr la mejora de la gestión de residuos urbanos en la provincia de Salamanca, requiere de forma ineludible el planteamiento de objetivos encaminados a fortalecer la organización interna y acometer a corto plazo actuaciones para conseguirlos. En caso de no adoptarse medidas en este sentido, el actual predominio de las debilidades del Consorcio se prolongaría en el tiempo, generando problemas mucho más graves y abocando a la entidad inevitablemente al fracaso.



Tabla 16. Diagnóstico estratégico mediante análisis DAFO

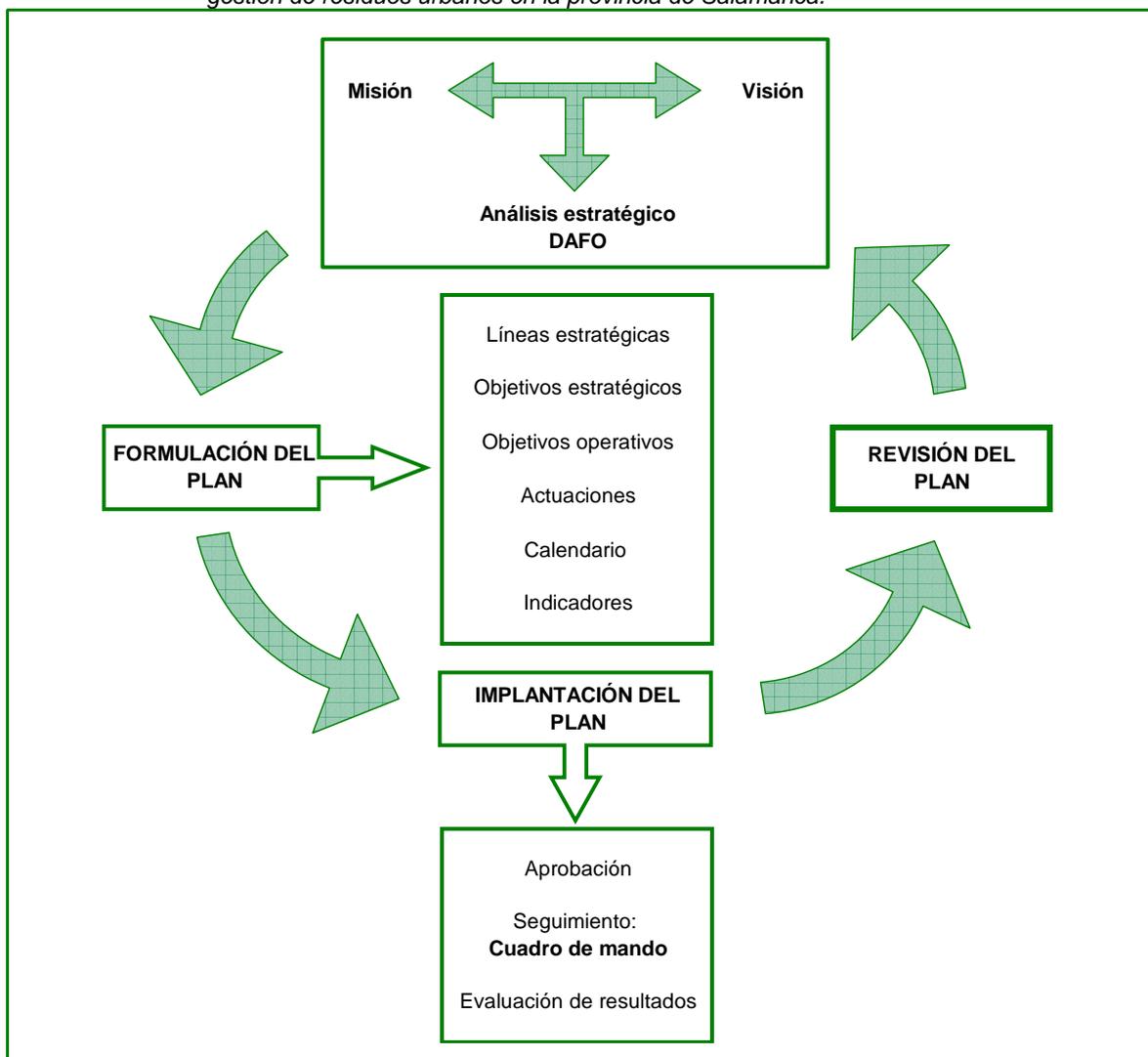
<b>ENTORNO</b>	
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto nivel de exigencia legal en materia de gestión de residuos urbanos, incluyendo la Ley específica de declaración de Proyecto Regional del Centro de Tratamiento de Residuos de Salamanca</li> <li>• Fomento de los consorcios por parte de la Junta de Castilla y León, tanto en el Plan Regional de Residuos Urbanos, como mediante líneas de financiación específicas en el marco del Pacto Local</li> <li>• Demanda creciente de servicios por parte de los ciudadanos y las Entidades locales de la provincia</li> <li>• Aumento creciente de la demanda social de protección y calidad ambiental</li> <li>• Avances tecnológicos constantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de reconocimiento social positivo de la gestión de residuos urbanos, una actividad compleja que, por el contrario, es objeto con frecuencia de quejas y oposición social.</li> <li>• Costes de gestión elevados, con financiación mayoritaria a través de tarifas a entidades locales, bien sean mancomunidades o municipios, que en última instancia repercuten en los ciudadanos</li> <li>• Territorio deficitario en muchos aspectos, con escaso desarrollo socioeconómico</li> <li>• Incumplimiento de las expectativas de la población, riesgo de impacto ambiental</li> <li>• Fuerte tendencia a la externalización de servicios</li> </ul>
<b>ORGANIZACIÓN</b>	
<b>PUNTOS FUERTES</b>	<b>PUNTOS DEBILES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidad de nueva creación</li> <li>• Conocimiento especializado del mundo local, sus necesidades y expectativas</li> <li>• Gobierno con amplia mayoría y gran estabilidad política</li> <li>• Amplio margen para incrementar la cantidad y diversidad del servicio.</li> <li>• Instalaciones adecuadas de reciente construcción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complejidad del consorcio como entidad gestora</li> <li>• Carencia de estrategia y planificación</li> <li>• Liderazgo débil: la gestión de residuos urbanos no se considera una prioridad real en la agenda política</li> <li>• Carencia de estructura organizativa, así como de medios personales y materiales.</li> <li>• Escaso control de la prestación de los servicios externalizados</li> </ul>

*Elaboración propia*

### 3. PLAN DE MEJORA

El presente Plan de Mejora consiste en la elaboración de una propuesta de Plan Estratégico de las actuaciones del Consorcio, que se plasma en el establecimiento de objetivos concretos, cuya consecución podrá ser objeto de seguimiento a lo largo del tiempo a través de un Cuadro de Mando. En la [Figura 17](#) se representa el esquema planteado: el análisis estratégico efectuado, junto con la misión y la visión del Consorcio, constituyen el punto de partida para la formulación del Plan Estratégico de actuación de GIRSA.

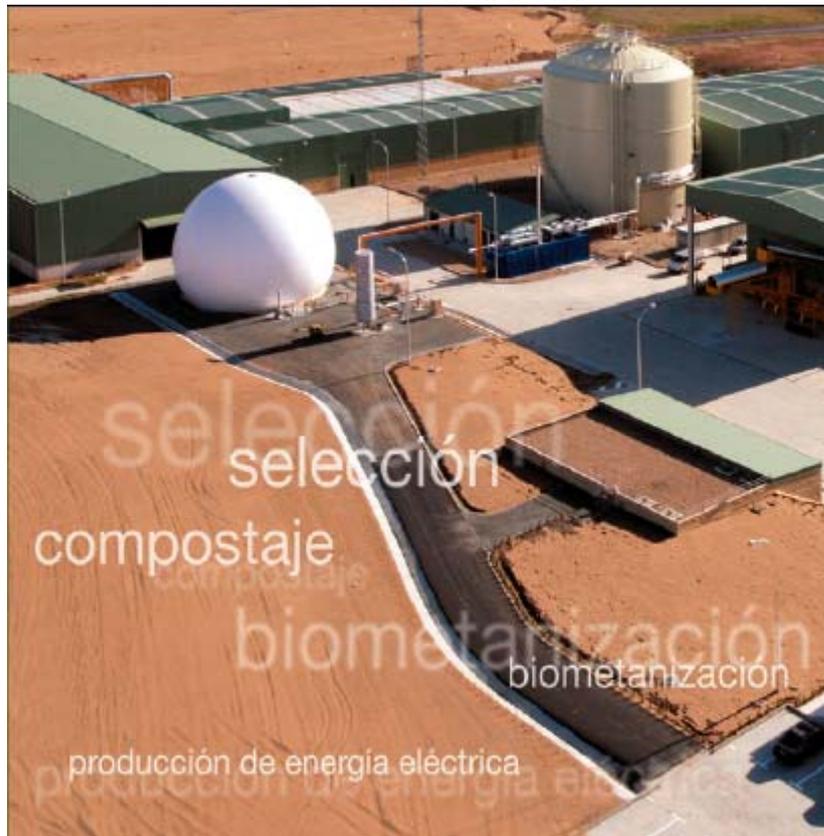
Figura 17. Esquema del proceso de Planificación Estratégica para la mejora continua de la gestión de residuos urbanos en la provincia de Salamanca.



Elaboración propia

El Plan de mejora se redacta con objeto de superar el actual reto de organizar la gestión provincial de los residuos urbanos de Salamanca y resolver el problema de la precaria capacidad de gestión del Consorcio, subsanar sus carencias y cumplir adecuadamente con los fines para los que fue creado. Sin embargo, supone asimismo el inicio de la aplicación de una metodología de prestación de servicios basada en la atención a las demandas de sus usuarios, que garantizará, mediante su iteración cíclica, el proceso de mejora continua, cerrando el círculo PDCA (planificar, desarrollar, comprobar, actuar).

Foto 16. Aplicación de la jerarquía de principios de gestión de residuos urbanos en el CTR.





### **3.1. Herramienta seleccionada**

#### **3.1.1. Planificación estratégica**

El establecimiento de la estrategia de actuación es esencial en toda organización. GIRSA, un consorcio de entidades locales que acaba de iniciar el ejercicio de sus funciones, puede llevar a cabo las tareas que tiene encomendadas de forma reflexiva y planificada, orientada a la consecución de unos objetivos predefinidos, acordados y aprobados, con un orden de prioridades claro en el marco de una misión y una visión compartidas, o bien puede actuar de forma improvisada, atendiendo a las necesidades precipitadamente, sin valorar alternativas ni prioridades. De una u otra opción dependerán sus resultados.

Por ello, en este momento de absoluta inmadurez administrativa, es esencial orientar la actividad del Consorcio aplicando criterios racionales de planificación, a fin de lograr el éxito en su gestión.

Así, el primer paso en la redacción del Plan Estratégico consistirá en la selección de líneas estratégicas o finalidades que se quiere lograr, derivadas de la misión, la visión y el análisis DAFO. La misión es la razón de ser GIRSA, el cometido que justifica su existencia. La visión es, en cambio, lo que quiere ser en el futuro, es decir, su aspiración. Las líneas estratégicas son declaraciones genéricas de intenciones o de líneas de trabajo, caminos que conducen hacia la visión, a partir de las cuales se formulan los objetivos o resultados concretos, medibles y evaluables, que se pretenden conseguir en un periodo de tiempo determinado y preestablecido. Los objetivos serán estratégicos si los resultados se plantean a medio o largo plazo o bien operativos si se plantean a corto plazo.

La consecución de los objetivos requiere la ejecución de una serie de actuaciones que se plasman en el Plan, especificando su programación, los recursos necesarios para realizarlos, su calendario y la forma de seguimiento mediante indicadores temporales o de otro tipo.

Los modelos de calidad y excelencia tales como EFQM, EVAM o CAF, aunque no son idénticos, conceptualmente tienen muchas analogías entre sí. Consideran que los resultados de una organización dependen de cinco agentes causales:

- Liderazgo



- Planificación y estrategia
- Personas de la organización
- Alianzas y recursos
- Procesos

Estos factores causales dan lugar a resultados en diferentes ámbitos, que deben ser medidos en sus distintas facetas, si se pretende conseguir la mejora permanente de los resultados clave, específicos de la actividad desarrollada por la organización. Así, los modelos de calidad miden logros en relación con los clientes (ciudadanos y usuarios) y la sociedad, al mismo tiempo que evalúan los progresos en las personas de la organización, en las actividades y en los procesos y valoran los resultados clave. La evaluación de estos logros incluye tanto medidas de percepción, individual o social (obtenidas mediante encuestas, felicitaciones, quejas, etc.), como indicadores del rendimiento de sus prestaciones y resultados específicos de la organización.

El Plan Estratégico a diseñar en este Plan de Mejora se plantea con objeto de lograr la mejora continua de la gestión de los residuos urbanos y, en consecuencia, adopta criterios de los modelos de calidad, de manera que se establecen líneas y objetivos no sólo en cuanto a los resultados clave, sino además en relación con los recursos, las personas, los usuarios y la sociedad, todo ello con la convicción de que no es posible avanzar en la prestación de servicios sin tener en cuenta de forma conjunta todos los agentes causales considerados.



### 3.1.2. Cuadro de mando

El Cuadro de Mando Integral se define en el Manual elaborado por la Junta de Andalucía (2004) como un instrumento para la toma de decisiones, basado en el conocimiento del nivel de cumplimiento de los objetivos definidos por la organización, a través de la medición de los indicadores de gestión que se hayan establecido.

El Cuadro de Mando Integral, difundido por Kaplan y Norton desde 1992, en su sentido puro mide la actuación de la organización desde cuatro perspectivas: medidas financieras, los clientes, los procesos internos y la formación y el crecimiento; sistema que presenta grandes analogías con las metodologías de calidad. Además permite conocer relaciones causales existentes entre los distintos indicadores.

Por su parte, el Cuadro de Mando tradicional, aplicado a la administración pública, mide los resultados económicos de la organización, la satisfacción de los ciudadanos y usuarios con los servicios, los resultados de los procesos de prestación de los servicios y el desarrollo de las personas de la entidad.

Así pues, los elementos claves del cuadro de mando son:

- La visión y la misión de la organización.
- Los objetivos estratégicos que se quieren conseguir a medio/largo plazo en diferentes perspectivas o áreas de resultado: financiera, clientes, procesos internos y formación. Estas áreas se encuentran interrelacionadas puesto que una mejora en los recursos de la organización produce un efecto positivo en sus procesos internos, lo que a la larga beneficia al usuario (y al ciudadano), que se encontrará más satisfecho. Si el usuario (y el ciudadano) está satisfecho, los resultados económicos de la entidad serán, por otra parte, mejores.
- Los indicadores. El seguimiento de los objetivos se realiza a través de indicadores, para los cuales se fija un valor objetivo que permite analizar el grado de cumplimiento de las diferentes metas establecidas.

En el presente Plan de Mejora, se propone la utilización del Cuadro de Mando diseñado a estos efectos para el control de la ejecución del Plan Estratégico; una vez implantado el Plan, el cumplimiento de los objetivos se controlará mediante el seguimiento de las actuaciones y de los correspondientes indicadores.



Para su diseño, se ha considera la interrelación existente entre las distintas áreas de resultado, teniendo en cuenta que las actuaciones a realizar dependerán de los recursos disponibles, que condicionan los procesos internos, así como los resultados, tanto en las personas de la organización como en los clientes/beneficiarios/usuarios y los resultados financieros.

Así, en este trabajo el cuadro de mando no sólo se plantea como un sistema de evaluación del cumplimiento de los objetivos de prestación de los servicios que constituyen la esencia básica del Consorcio (la gestión de residuos urbanos), sino también para evaluar el desarrollo de la organización e identificar si es necesario cambiar el rumbo para el cumplimiento de los objetivos a largo plazo. La evaluación de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo permitirá retroalimentar cíclicamente el sistema, con objeto de revisar el análisis DAFO que sirvió de punto de partida y efectuar los ajustes del Plan que resulten pertinentes.

En el presente Plan de mejora se opta por el cuadro de mando como instrumento que permite conocer la situación de la organización de una forma rápida y global, considerando los siguientes beneficios de la puesta en marcha de un sistema de indicadores:

- Permite vincular los objetivos a los presupuestos
- Permite medir los resultados obtenidos y compararlos con los deseados
- Permite actuar rápidamente donde se hayan identificado problemas, a fin de corregirlos.
- Facilita el cambio en la organización, alineando la misma hacia la consecución de los objetivos establecidos

Para seleccionar los aspectos a incluir en el Cuadro de mando del Consorcio GIRSA se han considerado sus características particulares, de forma que se configure un conjunto adecuado de medidas de gestión de la organización, de las personas, de los procesos y de las alianzas y recursos. No es un cuadro de mando integral en sentido estricto, pero tampoco se limita a medir únicamente los resultados clave de gestión. Puede decirse que se ha pretendido tomar de las diferentes metodologías estudiadas de planificación, calidad y seguimiento, aquellos aspectos cuya aplicación al caso de GIRSA se considera más beneficioso para esta organización.



### **3.2. Acciones del Plan de mejora**

Tal como se ha anticipado, el presente Plan de mejora consiste en la formulación de una propuesta de Plan Estratégico a desarrollar en el periodo 2009-2011 y su correspondiente Cuadro de Mando de seguimiento. Se pretende que dichos documentos sirvan de base para su debate en el seno de GIRSA y su posterior aprobación, con las modificaciones que resulten pertinentes.

#### **3.2.1. Propuesta de Plan Estratégico**

A partir del diagnóstico realizado se efectúa una formulación explícita de la misión actual del Consorcio y de su visión a largo plazo, de manera que las líneas estratégicas que se proponen permitan aproximar ambas posiciones.

Con objeto de describir la metodología utilizada, a lo largo del presente apartado únicamente se muestra con detalle una de las líneas estratégicas establecidas, efectuando su desarrollo a través de los objetivos estratégicos y operativos propuestos, las actuaciones previstas para su consecución y los indicadores correspondientes para su seguimiento y evaluación; el Plan diseñado se recoge completo, con la totalidad de objetivos y acciones formulados, en el [Anexo I.- Propuesta de Plan Estratégico](#).

##### **3.2.1.1. Misión y Visión**

Tal como se ha citado, la misión es la razón de ser del Consorcio GIRSA, el cometido que justifica su existencia; la visión, en cambio, plantea su aspiración para el futuro, de manera que sirva de motivación para la acción.

La misión de GIRSA se plantea, en el marco establecido por sus estatutos reguladores, de la siguiente forma:



**GIRSA es un consorcio,  
constituido por entidades locales de la provincia de Salamanca,  
con la misión de gestionar, de forma integral  
y basada en el principio de responsabilidad compartida,  
los residuos urbanos generados en su ámbito territorial.**

**Su actuación se rige por criterios de eficacia, solidaridad  
y máxima protección del medio ambiente y la salud de las personas.**

Su visión de futuro se concibe como un proceso de mejora continua de la calidad en la prestación de los servicios, tal como se expone a continuación:

**GIRSA quiere distinguirse por su calidad y eficiencia  
en la gestión de residuos urbanos,  
trabajando por la mejora continua de la atención  
a las demandas municipales y sociales de la provincia de Salamanca  
en esta materia y aplicando la jerarquía de opciones de gestión  
basada en el siguiente orden de prioridades:  
prevención, reutilización, reciclado,  
valorización energética y depósito en vertedero.**

Los valores fundamentales que impulsan las actuaciones del Consorcio son:

- la satisfacción de los usuarios
- la cercanía al ciudadano y a la sociedad
- la transparencia en la gestión
- la defensa del interés público
- la responsabilidad social

### 3.2.1.2. Líneas Estratégicas

Dado que la visión de GIRSA está claramente orientada hacia la calidad en la prestación de los servicios, se ha considerado imprescindible plantear la planificación, en ese sentido.

Los estudios realizados por los profesores americanos Parasuraman, Zeithaml y Berry (1992), relativos a los aspectos que valoran las personas en los servicios, llegaron a la conclusión de que existen diez atributos que configuran su calidad, los cuales pueden agruparse en cinco apartados ([Tabla 17](#)).

Tabla 17. Las dimensiones de la calidad del servicio público

ELEMENTOS TANGIBLES	Apariencia de las instalaciones físicas, equipos, personal y materiales de comunicación.	
FIABILIDAD	Habilidad para ejecutar el servicio prometido de forma fiable y cuidadosa.	
CAPACIDAD DE RESPUESTA	Disposición de ayudar a los clientes y proveerlos de un servicio rápido.	
SEGURIDAD	PROFESIONALIDAD	Posesión de las destrezas requeridas y conocimientos de la ejecución del servicio.
	CORTESÍA	Atención, consideración, respeto y amabilidad del personal en contacto.
	CREDIBILIDAD	Veracidad, creencia, honestidad en el servicio que provee.
	SEGURIDAD	Inexistencia de peligros, riesgos o dudas.
EMPATÍA	ACCESIBILIDAD	Accesible y fácil de contactar.
	COMUNICACIÓN	Mantener a los clientes informados utilizando un lenguaje que puedan entender, así como escucharles.
	COMPRENSIÓN DEL CLIENTE	Hacer el esfuerzo de conocer a los clientes y sus necesidades.

Fuente: Referencia a Parasuraman, Zeithaml y Berry en  
MANUAL DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL.2003. Junta de Andalucía  
Elaboración propia.

En la formulación de las líneas estratégicas del presente Plan de Mejora, se han tenido en cuenta, por una parte, este conjunto de atributos que definen la calidad de los servicios, y por otra, los distintos agentes y resultados determinantes de la calidad considerados por las diferentes metodologías de evaluación, tal como ha sido expuesto con anterioridad. Así, se ha optado por establecer líneas agrupadas en ejes de actuación coincidentes con los factores críticos para el funcionamiento de la organización.



Puesto que los recursos disponibles -materiales y humanos- condicionan los procesos internos y, en consecuencia, los resultados obtenidos, los primeros ejes de actuación están orientados a la dotación de recursos al Consorcio GIRSA, sin perder de vista en ningún momento que todo ello se dirige a lograr la satisfacción de los usuarios, y en último término, de los ciudadanos:

- Eje 1.- Personas: corresponde a las líneas orientadas hacia los recursos humanos del Consorcio, en materia de planificación, gestión, participación, desarrollo de competencias.
- Eje 2.- Recursos y alianzas: incluye líneas estratégicas que afectan a los recursos materiales (económicos, financieros, tecnología de la información, dependencias, etc.) así como a las relaciones y alianzas con otras entidades.
- Eje 3.- Procesos: se definen líneas en relación con los procesos clave específicos del Consorcio (la gestión de residuos urbanos) y con los procesos internos de apoyo necesarios para el funcionamiento de la organización.
- Eje 4.- Clientes: en este eje se incluyen líneas de actuación dirigidas a los usuarios de los servicios prestados por GIRSA, tanto los usuarios directos:
  - los Municipios y Mancomunidades municipales de la provincia de Salamanca que entregan al Consorcio para su oportuna gestión los residuos urbanos generados en sus respectivos ámbitos territoriales
  - otras entidades públicas o privadas que entregan al Consorcio para su gestión los residuos urbanos o asimilables a urbanos que generan en su actividad.como los usuarios indirectos, los ciudadanos, que en último caso son los productores de los residuos urbanos.

En la propuesta de Plan Estratégico se consideran las siguientes líneas estratégicas, 17 en total, en relación con los distintos ejes:

#### Eje 1.- Personas:

- a) Aumentar la profesionalidad del servicio mediante la dotación de los recursos humanos necesarios y capacitados
- b) Implicar a las personas en la estrategia.
- c) Fomentar la mejora continua a través de la formación de las personas.



## Eje 2.- Recursos y alianzas:

- a) Mejorar los elementos tangibles del Consorcio, determinantes de la calidad del servicio.
- b) Incrementar los recursos económicos del Consorcio.
- c) Evaluar los recursos materiales existentes en las instalaciones de gestión de residuos.

## Eje 3.- Procesos:

### 3.1.- Procesos clave:

- a) Aplicar con eficacia la jerarquía legal de principios de gestión de residuos
- b) Garantizar la minimización del impacto ambiental de la gestión de los residuos urbanos
- c) Garantizar la seguridad y la calidad de la gestión de los residuos urbanos
- d) Atender nuevas necesidades y demandas

### 3.2.- Procesos de apoyo

- a) Garantizar la disponibilidad de información para fundamentar la toma de decisiones
- b) Facilitar y simplificar procedimientos de gestión y funcionamiento ordinarios
- c) Establecer las bases del funcionamiento interno del Consorcio GIRSA

## Eje 4.- Clientes

- a) Fomentar el desarrollo de la identidad de GIRSA
- b) Acercar el Consorcio a los usuarios y ciudadanos
- c) Mejorar la percepción de la gestión de residuos urbanos
- d) Orientar la prestación del servicio a la satisfacción de los usuarios

### *3.2.1.3. Objetivos Estratégicos*

Para seguir un orden descriptivo del trabajo efectuado se desarrolla una línea estratégica, planteando objetivos a lograr en el horizonte del Plan, el año 2011; si bien el [Anexo I.- Propuesta de Plan Estratégico](#) recoge un conjunto de **30 objetivos estratégicos**.

Se ha seleccionado la siguiente línea, núcleo central de los procesos del Consorcio GIRSA:



---

L.E. 3.1.a) Aplicar con eficacia la jerarquía legal de principios de gestión de residuos

---

Se planten los siguientes objetivos estratégicos:

- O.E. 3.1.a.1) Fomentar la reducción de los residuos
- O.E. 3.1.a.2) Fomentar la recuperación de materiales
- O.E. 3.1.a.3) Fomentar la producción de compost a partir de la materia orgánica
- O.E. 3.1.a.4) Fomentar la obtención de energía a partir de la materia orgánica
- O.E. 3.1.a.5) Gestionar adecuadamente el depósito de rechazos

#### 3.2.1.4. *Objetivos Operativos*

El logro de los objetivos estratégicos planteados está condicionado por los recursos disponibles; en consecuencia, en algunos casos resulta necesario priorizar las actuaciones más urgentes o ineludibles mediante el establecimiento de objetivos operativos cuya consecución se plantea a corto plazo. En otros casos, los objetivos operativos tienen continuidad a lo largo del periodo de vigencia del Plan, de manera que se plantean todas las anualidades con una dinámica de aumento de exigencia a lo largo del tiempo. El [Anexo I](#) referido incluye el total de los **42 objetivos operativos** propuestos, junto con la formulación de **116 actuaciones** encaminadas a conseguirlos.

Continuando con la misma línea estratégica analizada en el apartado anterior, se plantean los siguientes objetivos operativos para 2009, primer año de ejecución del Plan:

- O.O. 3.1.a.1.1) Disminuir la producción de residuos
- O.O. 3.1.a.2.1) Obtener un rendimiento de recuperación de materiales del 8,85 % en peso, con la siguiente distribución:

PRODUCTO	RECUPERACIÓN (%en peso)
PET	0,30 %



<b>PRODUCTO</b>	<b>RECUPERACIÓN (%en peso)</b>
PEAD	2,00 %
BRICK	1,65 %
FE	2,36 %
AL	0,14 %
Papel-Cartón	2,40 %

- O.O. 3.1.a.3.1) Obtener al menos un rendimiento del 17,76 % en peso de producción de compost con calidad apta para uso agrícola.
- O.O. 3.1.a.4.1) Poner en marcha de forma efectiva el proceso de biometanización de la materia orgánica
- O.O. 3.1.a.4.2) Obtener al menos un rendimiento de producción eléctrica de 40,23 kWh por Tm tratada en el centro de tratamiento de residuos.
- O.O. 3.1.a.5.1) Garantizar la vida útil del depósito de rechazos durante 20 años: ocupar como máximo 45.000 m<sup>3</sup> / año.
- O.O. 3.1.a.5.2) Minimizar el volumen de residuos depositados



### 3.2.2. Control y seguimiento de la ejecución del Plan

Se propone llevar a cabo el control del cumplimiento de los objetivos del Plan mediante la medición y seguimiento de indicadores y la comprobación de plazos temporales de ejecución, a través del cuadro de mando. La visión global del avance del Plan se efectúa mediante el Mapa Estratégico, que condensa en una sola imagen el resumen del cumplimiento de los Objetivos Estratégicos.

#### 3.2.2.1. Indicadores

Los indicadores deben ser claros, fáciles de calcular, así como coherentes y adecuados al objetivo al que van asociados. El [Anexo II.-Propuesta de Indicadores](#) recoge el conjunto de 68 indicadores que se proponen para efectuar el seguimiento de los objetivos que se plantean, así como los sistemas de medición previstos para su cuantificación. Es preciso hacer la salvedad de que, además, deberán fijarse los valores o estándares a lograr en los plazos previstos para cada uno de los indicadores, así como la tolerancia de desviación admisible sobre dichos estándares. Esta concreción final deberá realizarse con anterioridad a la aprobación del Plan Estratégico.

Continuando con los objetivos planteados en la línea *L.E. 3.1.a) Aplicar con eficacia la jerarquía legal de principios de gestión de residuos*, los indicadores que podrían utilizarse para el control y seguimiento, así como las magnitudes a medir podrían ser los siguientes:

- Recuperación total de materiales: porcentaje en peso de materiales recuperados en relación con el total de residuos tratados.
- Recuperación individual de materiales: porcentaje en peso de cada material recuperado en relación con el total de residuos tratados.
- Producción de compost: porcentaje en peso de compost con calidad apta para uso agrícola, en relación con el total de residuos tratados.
- Producción de energía eléctrica: kWh por Tm de residuos tratada.
- Volumen anual ocupado de depósito de rechazo: m<sup>3</sup>
- Volumen anual ocupado de depósito de rechazo respecto de su capacidad total: % de ocupación /año
- Volumen ocupado acumulado: m<sup>3</sup>



- Volumen total ocupado de depósito de rechazo respecto de su capacidad total:  
% de ocupación total.

### 3.2.2.2. Cuadro de mando

El cuadro de mando propuesto se plantea en términos de cumplimiento de objetivos en el calendario previsto, de manera que permite efectuar el seguimiento del conjunto de actuaciones que implica cada Objetivo operativo. Para algunas actuaciones sólo es preciso hacer el seguimiento del cumplimiento de plazos preestablecidos, mientras que en otros casos es necesario considerar además el resultado. En aquellas actuaciones de comprobación, inspección, análisis o cualquier otro tipo, en que no sólo debe controlarse su ejecución efectiva, sino además su valor, el cumplimiento de un estándar o la ausencia de anomalías, etc., se compara el resultado de la actuación con el estándar preestablecido.

Así, el seguimiento de cada objetivo operativo se realiza mediante tablas que incluyen los siguientes parámetros relativos a las actuaciones previstas:

#### *Descripción de la actuación*

- Actuación: denominación de la actuación
- Responsable: persona física o jurídica
- Fecha inicio: fijada en el plan
- Fecha fin: fijada en el plan

#### *Avance*

- Teórico: grado teórico de cumplimiento en la fecha en que se efectúa la consulta, expresado en porcentaje de ejecución.
- Real: grado real de cumplimiento en la fecha en que se efectúa la consulta, expresado en porcentaje de ejecución.

#### *Estado de la actuación*

- Diferencia: entre el grado teórico de cumplimiento y el grado real en la fecha en que se efectúa la consulta, expresado en porcentaje de ejecución.
- Estado: proporciona uno de los siguientes valores:

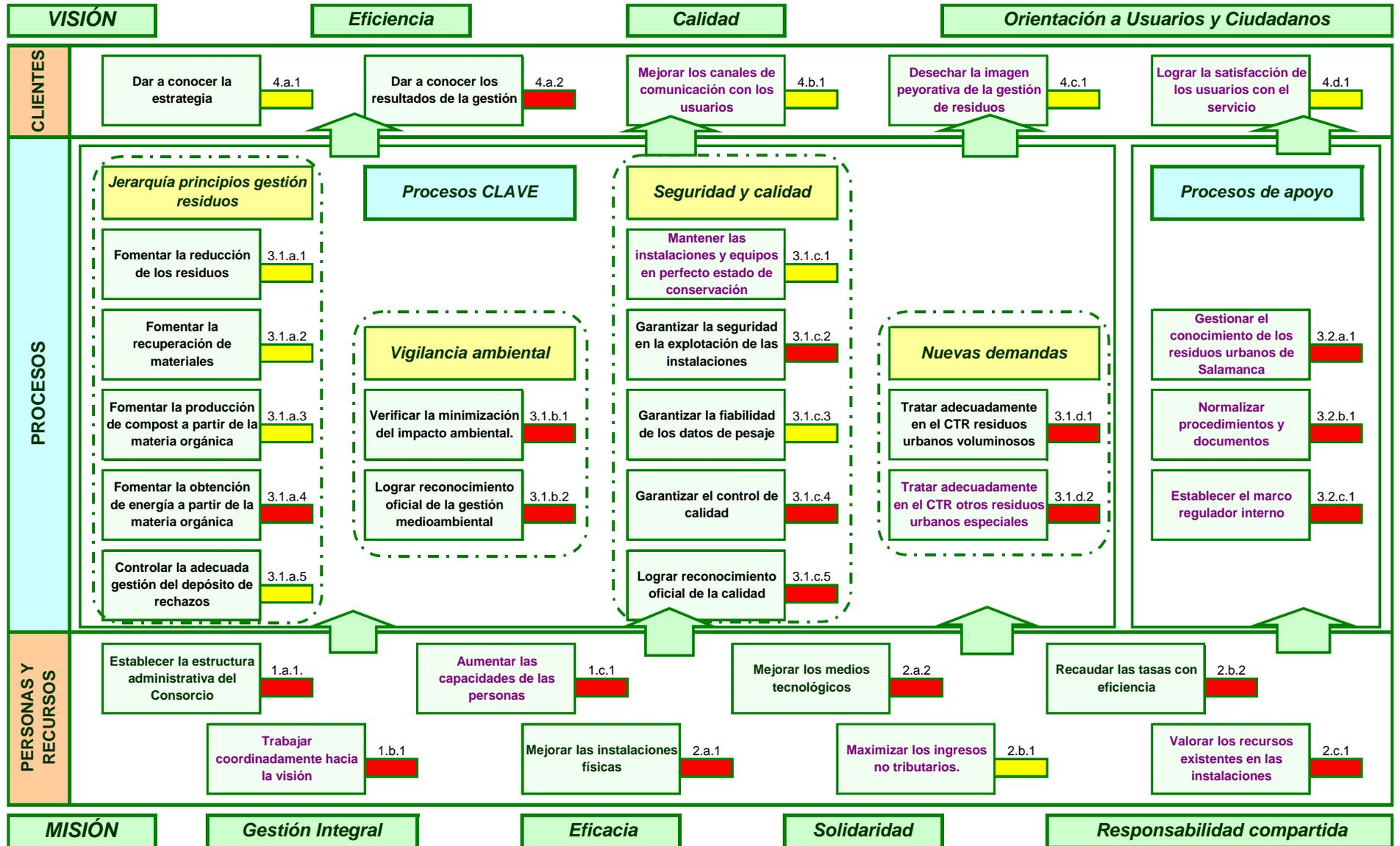


- pendiente, en caso de que no se haya cumplimentado el avance real.
- retraso, en caso de que la diferencia sea negativa
- OK, en caso de que la actuación se haya ejecutado en el plazo previsto.
- Retardo (días), en relación con el plazo previsto
- Resultado: positivo o negativo,

El [Anexo III](#) incluye el *Modelo de Informe de seguimiento* a cumplimentar para cada objetivo operativo. Esta información se vincula directamente al Mapa Estratégico, que muestra los resultados obtenidos.

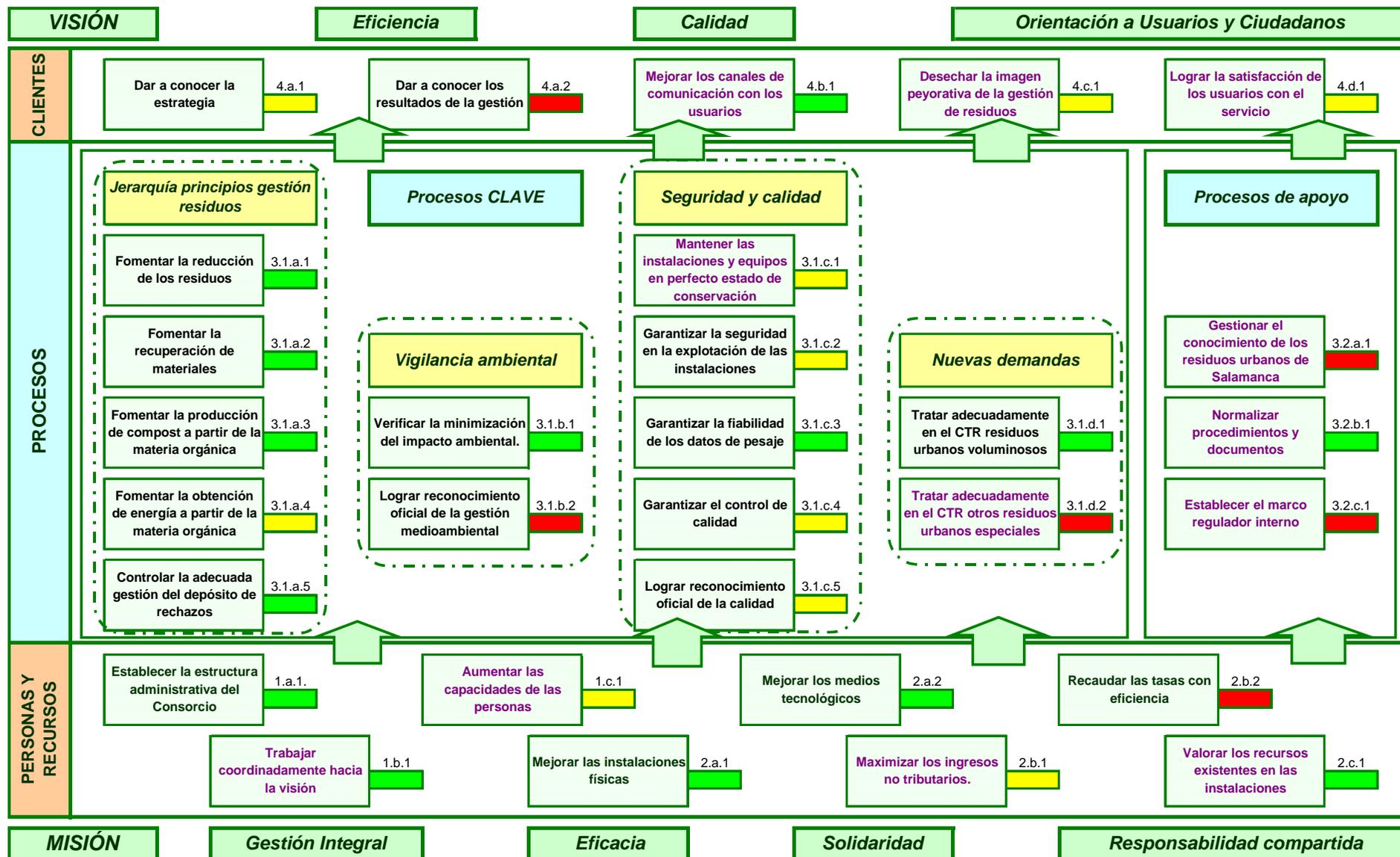
En las páginas siguientes se recoge la figura del Mapa Estratégico en dos situaciones, a fin de mostrar su interpretación y evolución. Antes de iniciar la ejecución del Plan Estratégico ([Figura 18](#)) la lejanía de la consecución de objetivos se pone de manifiesto por la abundancia de recuadros de color rojo; a lo largo de su implantación ([Figura 19](#)) se observa cómo unos objetivos se van consiguiendo en los plazos y forma previstos (color verde), otros están aún lejos (color rojo) y otros, si bien llevan retraso, son previsiblemente alcanzables (color amarillo).

Figura 18. Mapa Estratégico: ejemplo de situación previa al inicio de la ejecución del Plan



PLAN ESTRATÉGICO PARA LA MEJORA CONTINUA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS DE LA PROVINCIA DE SALAMANCA: PROYECTO DE CUADRO DE MANDO

Figura 19. Mapa Estratégico: ejemplo de resultados a lo largo de la ejecución del Plan



PLAN ESTRATÉGICO PARA LA MEJORA CONTINUA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS DE LA PROVINCIA DE SALAMANCA: PROYECTO DE CUADRO DE MANDO



### **3.3. Plan de implantación**

#### **3.3.1. Previsión de recursos**

Tal como se ha descrito, la dotación de recursos es esencial a fin de lograr la capacitación del Consorcio para el cumplimiento de los objetivos propuestos, por tanto las actuaciones en los previstas en los Ejes 1 y 2, deben considerarse prioritarias pues condicionan las restantes. En el presente Plan de Mejora se proponen aquellos recursos que se consideran el mínimo imprescindible para la ejecución de las funciones del Consorcio GIRSA. Podría diseñarse un plan más ambicioso en caso de una gran disponibilidad de recursos, pero se han planteado propuestas viables dado el punto de partida inicial de precariedad de medios y en el entorno existente, estableciendo para empezar los requerimientos mínimos en relación con los recursos organizativos, humanos, materiales y presupuestarios.

##### **3.3.1.1. Recursos organizativos**

Con objeto de establecer la organización de los recursos humanos que requiere GIRSA para el desempeño de las tareas que le competen y considerando el modelo de orientación estratégica adoptado, consistente en la gestión indirecta de todas las instalaciones de transferencia y tratamiento de residuos urbanos, explotadas de forma conjunta mediante un único contrato con una empresa especializada, se plantea una estructura organizativa funcional, encaminada al desarrollo adecuado del trabajo.

Así pues, para prestar un servicio de elevada calidad a los usuarios, fundamentalmente las entidades locales de la provincia de Salamanca, se requiere llevar a cabo un correcto control y seguimiento de los servicios externalizados, que actualmente no es posible realizar, por lo que es preciso establecer los medios personales, propios del Consorcio, para llevarlas a cabo.

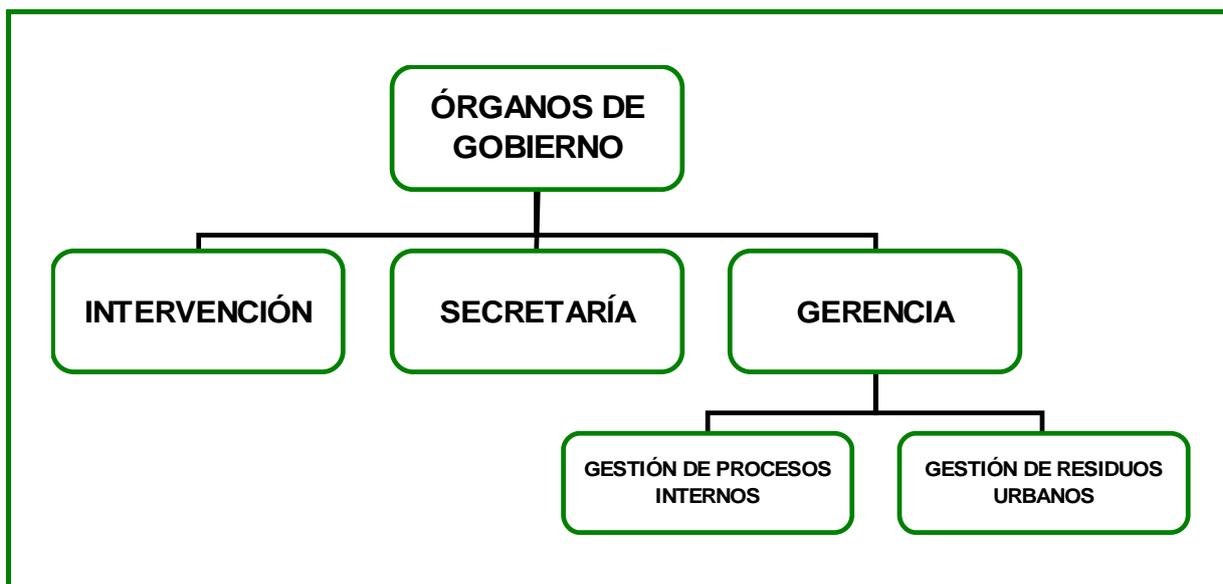
El diseño organizativo debe facilitar la dirección y la gestión de los servicios externalizados, de forma que se supere el modelo reactivo de decisión de externalización, adoptado en su momento por el Consorcio para cubrir los déficits existentes y en el que la administración hace un uso pasivo de sus prerrogativas de gestión, y se emprenda un nuevo modelo proactivo, regido por los conceptos de eficacia y eficiencia, en el que la administración participa activamente haciendo uso de dichas prerrogativas de gestión,

mediante el establecimiento de sistemas de información propios, la inspección real de los servicios externalizados y la evaluación de los mismos.

En este sentido, la estrategia principal para la mejora del rendimiento de los servicios externalizados es la reducción de la asimetría de la información entre GIRSA y la empresa, mediante la planificación, la evaluación y el control. Todo ello debe realizarse, además de la propia gestión administrativa e interna del Consorcio: preparación de sesiones de los órganos colegiados, tramitación de ingresos y gastos, contratación, registro, etc.

Teniendo en cuenta estas premisas se diseña la estructura administrativa, acorde con la necesidad de los trabajos a desempeñar, tal como se representa en la [Figura 20](#).

Figura 20. Propuesta de estructura administrativa de GIRSA



Elaboración propia

En esta estructura administrativa, que deberá ser aprobada por la Junta de Gobierno y Administración del Consorcio, se proponen dos unidades técnicas vinculadas a la gerencia:

- Gestión de residuos urbanos: unidad técnica dedicada a los procesos clave del Consorcio: la gestión de residuos urbanos, su control, seguimiento y evaluación



- Gestión de procesos internos: unidad técnica destinada a la realización de los procesos de apoyo al conjunto de la organización y de relación con los usuarios, fundamentalmente basados en las tecnologías de la información.

### 3.3.1.2. Recursos humanos

En relación con los recursos humanos, los estatutos de GIRSA establecen dos categorías de personal en el Consorcio:

- personal directivo: secretario, interventor y gerente
- personal no directivo: técnicos, personal de servicios especiales, administrativos, auxiliares y subalternos.

Considerando las funciones a desempeñar, la estructura administrativa propuesta en el apartado anterior se desarrolla mediante la relación de puestos de trabajo ([Tabla 18](#)), ajustándola a los mínimos imprescindibles para la ejecución de las actuaciones encaminadas al logro de los objetivos establecidos.

Tabla 18. Propuesta de Relación de puestos de trabajo de GIRSA

<b>INTERVENCIÓN</b>	
Interventor	INT
Administrativo	ADM
<b>SECRETARÍA</b>	
Secretario	SEC
Administrativo	ADM
<b>GERENCIA</b>	
Gerente	GER
Coordinador de gestión	COG
Administrativo	ADM
Administrativo	ADM
<b>UNIDAD TÉCNICA DE GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS</b>	
Ingeniero Técnico Industrial	ITI
Auxiliar técnico	AUT
Auxiliar técnico	AUT
<b>UNIDAD TÉCNICA DE GESTIÓN DE PROCESOS INTERNOS</b>	
Ingeniero Técnico en Informática de gestión	INF

Elaboración propia



En el [Anexo IV.- Descripción de puestos de trabajo](#) se detallan en las funciones y/o tareas correspondientes a cada uno de los puestos de trabajo necesarios.

Los puestos de Administrativo han de ser básicamente intercambiables entre sí, efectuando rotaciones en las tareas y supliéndose en caso de ausencia por descanso, vacaciones, enfermedad u otras, de manera que en las oficinas de GIRSA siempre esté presente un Administrativo en el horario de atención a los usuarios. Análogamente, los puestos de Auxiliar Técnico han de ser intercambiables entre sí, de manera que en el centro de tratamiento de residuos siempre esté presente un Auxiliar Técnico en el turno de mañana.

### 3.3.1.3. Recursos materiales

GIRSA posee importantes instalaciones para realizar la transferencia y tratamiento de residuos urbanos (procesos clave de su funcionamiento), pero carece de dependencias y de equipos propios para llevar a cabo la gestión interna (procesos de apoyo). Es obvio que el lugar físico para desempeñar las tareas constituye un primer requisito imprescindible. Es básico disponer de un conjunto de despachos para el personal de GIRSA, dotados con los equipamientos informáticos precisos, un lugar adecuado para la atención a los usuarios, así como de un pequeño almacén auxiliar. Inicialmente se precisan como mínimo tres despachos destinados a gerencia y personal técnico, una sala destinada al personal administrativo y atención al usuario, así como un almacén.

Los responsables del Consorcio deben estudiar la posibilidad de ubicar estas dependencias necesarias en la sede de GIRSA, el edificio principal de la Diputación de Salamanca, o, en caso de que esta opción resulte inviable, encontrar otras alternativas para el establecimiento adecuado de los lugares de trabajo.

La definición y ubicación de las oficinas de GIRSA contribuirá no sólo a afianzar la imagen del Consorcio, su identificación clara como entidad con personalidad propia, distinta de la Diputación o de cualquier otra de las entidades que la integran, sino, sobre todo, a mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios, los canales de comunicación con ellos y la atención a sus quejas y demandas.

Además de locales adecuados, dado que las instalaciones para la gestión de residuos se encuentran distribuidas en todo el territorio provincial, se precisan al menos dos vehículos para el personal dedicado a la supervisión de servicios.



### 3.3.1.4. Recursos presupuestarios

Para el año 2009 se propone un presupuesto que asciende a 6.941.291 € ([Tabla 19](#)), en que las tasas se mantienen constantes en relación con la anualidad anterior, de manera que los ingresos previstos suponen el doble de los consignados en 2008, puesto que el presupuesto correspondía únicamente a media anualidad. En el estado de gastos, el capítulo I destinado a gastos de personal se dota por primera vez, con una cuantía que no alcanza el 10% de los gastos del presupuesto, mientras que el capítulo II dedicado a gastos en bienes corrientes y servicios desciende al 74% del total de los créditos, dejando un margen para las inversiones que constituyen el 16% del total presupuestado, financiadas por la Junta de Castilla y León en un 30%.

Los presupuestos para 2010 y 2011 se plantean de manera análoga, con la variación que corresponda al incremento del índice de precios.

Tabla 19. Propuesta presupuesto del Consorcio GIRSA. Anualidad 2009

ESTADO DE INGRESOS		ESTADO DE GASTOS	
CAP.	DENOMINACIÓN	IMPORTE	CAP. DENOMINACIÓN IMPORTE
A) OPERACIONES CORRIENTES		A) OPERACIONES CORRIENTES	
1	Impuestos directos		1 Gastos de personal 688.960
2	Impuestos indirectos		2 Gastos bienes corrientes y servicios 5.157.720
3	Tasas y otros ingresos	6.414.400	3 Gastos financieros
4	Transferencias corrientes	180.524	4 Transferencias corrientes
5	Ingresos patrimoniales	100	
B) OPERACIONES DE CAPITAL		B) OPERACIONES DE CAPITAL	
6	Enajenación Inversiones		6 Inversiones reales 599.944
7	Transferencias de capital		7 Transferencias de capital
8	Activos financieros		8 Activos financieros
9	Pasivos financieros	346.267	9 Pasivos financieros 494.667
<b>TOTAL INGRESOS</b>		<b>6.941.291 €</b>	<b>TOTAL GASTOS 6.941.291 €</b>

Elaboración propia



### 3.3.2. Calendario de actuación

Se propone un calendario consistente en una primera fase de debate de la propuesta del Plan Estratégico y su correspondiente aprobación con las modificaciones oportunas. Esta etapa debería estar concluida, a más tardar, a finales de enero de 2009, de manera que a continuación puedan irse ejecutando de forma programada las actuaciones previstas encaminadas a la consecución de objetivos.

En cuanto a la fase de implantación del Plan se distinguen tres tipos de objetivos y actuaciones en función de su calendario:

- **Máxima prioridad, a desarrollar en 2009:** dotación de recursos imprescindible para la obtención de resultados. El logro de los objetivos estratégicos planteados está condicionado por los recursos disponibles; en consecuencia, en la propuesta se han considerado más urgentes aquellas actuaciones -incluidas en 5 objetivos operativos- encaminadas a la dotación de los recursos imprescindibles para la obtención de resultados, puesto que en caso de no abordarse estas actuaciones impiden el desarrollo de gran parte del Plan.
- **Gestión de mínimos: continuidad a lo largo del periodo de vigencia del Plan 2009-2001.** Incluye aquellas otras acciones ineludibles correspondientes a 19 objetivos operativos que constituyen los procesos clave del consorcio, de manera que se plantea su desarrollo a lo largo de todas las anualidades, con una dinámica de aumento paulatino de exigencia.
- **Gestión de calidad orientada a la mejora continua, tendrán su desarrollo en 2010 y 2011,** condicionada por la dotación de recursos. Actuaciones que se incluyen en los restantes 18 objetivos operativos y sólo podrán emprenderse tras haber dotado al Consorcio de los recursos humanos y materiales especificados como prioritarios.

A continuación se expone el calendario de objetivos por anualidades, en el [Anexo I.- Propuesta de Plan Estratégico](#) se describen las actuaciones previstas y el cronograma del Plan con detalle por periodos trimestrales.



Eje	2009	2010	2011
Subeje			
Línea estratégica			
Objetivo estratégico			
Objetivo operativo			

Eje 1.- Personas:	2009	2010	2011
-------------------	------	------	------

a.- Aumentar la profesionalidad del servicio mediante la dotación de los recursos humanos capacitados necesarios			
--	--	--	--

1.- Establecer la estructura administrativa del Consorcio para lograr una gestión eficaz y de calidad			
1.- Contar con una adecuada relación de puestos de trabajo			
2.- Dotar los puestos de trabajo con las personas mejor capacitadas para ellos			

b.- Implicar a las personas en la estrategia.			
---	--	--	--

1.- Trabajar coordinadamente hacia la visión			
1.- Dar a conocer la estrategia a las personas de la organización			

c.- Fomentar la mejora continua a través de la formación de las personas			
--	--	--	--

1.- Aumentar las capacidades de las personas			
1.- Detectar necesidades de formación			
2.- Incrementar destrezas y conocimientos de las personas			

Eje 2.- Recursos y alianzas:	2009	2010	2011
------------------------------	------	------	------

a.- Mejorar los elementos tangibles del Consorcio, determinantes de la calidad del servicio			
---	--	--	--

1.- Mejorar las instalaciones físicas para el desarrollo del trabajo administrativo y de gestión.			
1.- Dotar al Consorcio de dependencias adecuadas			

2.- Mejorar los medios tecnológicos para el desarrollo del trabajo administrativo y de gestión.			
1.- Dotar al Consorcio de la tecnología de la información necesaria.			

b.- Incrementar los recursos económicos del Consorcio			
---	--	--	--

1.- Maximizar los ingresos no tributarios.			
1.- Conocer las fuentes de financiación posibles			
2.- Conseguir nuevos ingresos no tributarios			

2.- Recaudar las tasas con eficiencia			
1.- Recaudar la totalidad de las tasas.			

c.- Evaluar los recursos materiales existentes en las instalaciones de gestión de residuos			
--	--	--	--

1.- Valorar los recursos existentes en las instalaciones			
1.- Conocer con precisión los medios materiales del Consorcio.			



<b>Eje 3.- Procesos:</b>	2009	2010	2011
--------------------------	------	------	------

<b>3.1.- Procesos clave:</b>			
------------------------------	--	--	--

<b>a.- Aplicar con eficacia la jerarquía legal de principios de gestión de residuos</b>			
---	--	--	--

<b>1.- Fomentar la reducción de los residuos</b>			
1.- Disminuir la producción de residuos			

<b>2.- Fomentar la recuperación de materiales</b>			
1.- Obtener un rendimiento de recuperación de materiales del 8,85 % en peso.			

<b>3.- Fomentar la producción de compost a partir de la materia orgánica</b>			
1.- Obtener al menos un rendimiento del 17,76 % en peso de producción de compost con calidad apta para uso agrícola.			

<b>4.- Fomentar la obtención de energía a partir de la materia orgánica</b>			
1.- Impulsar la puesta en marcha efectiva del proceso de biometanización de la materia orgánica			
2.- Obtener al menos un rendimiento de producción eléctrica de 40,23 kWh por Tm tratada en el CTR			

<b>5.- Controlar la adecuada gestión del depósito de rechazos</b>			
1.- Garantizar la vida útil del depósito de rechazos durante 20 años: ocupar como máximo 45.000 m3 / año.			
2.- Minimizar el volumen de residuos depositados			

<b>b.- Garantizar la minimización del impacto ambiental de la gestión de los residuos urbanos</b>			
---	--	--	--

<b>1.- Verificar la minimización del impacto ambiental.</b>			
1.- Verificar el cumplimiento del condicionado de la Autorización Ambiental			
2.- Evitar el impacto ambiental de las operaciones de transferencia y tratamiento de residuos			

<b>2.- Lograr el reconocimiento externo oficial de la protección medioambiental en la explotación de las instalaciones</b>			
1.- Contar con un Sistema de Gestión Medioambiental de acuerdo con la Norma UNE-ISO 14000			



<b>Eje 3.- Procesos:</b>	2009	2010	2011
--------------------------	------	------	------

<b>3.1.- Procesos clave:</b>			
------------------------------	--	--	--

<b>c.- Garantizar la seguridad y la calidad de la gestión de los residuos urbanos</b>			
---	--	--	--

<b>1.- Mantener las instalaciones y equipos en perfecto estado de conservación</b>			
1.- Garantizar el correcto mantenimiento de la obra civil a lo largo de su vida útil.			
2.- Garantizar el correcto mantenimiento de maquinaria y equipos a lo largo de su vida útil.			
3.- Garantizar la limpieza de las instalaciones			

<b>2.- Garantizar la seguridad en la explotación de las instalaciones</b>			
1.- Comprobar la ejecución del Plan de Seguridad, Salud y Emergencia			

<b>3.- Garantizar la fiabilidad de los datos de pesaje</b>			
1.- Comprobar la fiabilidad de las básculas			

<b>4.- Garantizar el control de calidad de la gestión de residuos urbanos</b>			
1.- Comprobar el desarrollo del Plan de Control de Calidad			

<b>5.- Lograr el reconocimiento externo oficial de la calidad en la explotación de las instalaciones</b>			
1.- Contar con un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de acuerdo con la Norma UNE-ISO 9000			

<b>d.- Atender nuevas necesidades y demandas</b>			
--	--	--	--

<b>1.- Tratar adecuadamente en el CTR residuos urbanos voluminosos</b>			
1.- Dotar al CTR de medios para el tratamiento específico de residuos voluminosos			

<b>2.- Tratar adecuadamente en el CTR otros residuos urbanos especiales</b>			
1.- Dotar al CTR de medios para el tratamiento de otros residuos urbanos			

<b>3.2.- Procesos de apoyo</b>			
--------------------------------	--	--	--

<b>a.- Garantizar la disponibilidad rápida de información para comunicar al entorno y para fundamentar la toma de decisiones</b>			
--	--	--	--

<b>1.- Gestionar el conocimiento relativo a los residuos urbanos de la provincia de Salamanca</b>			
1.- Establecer sistemas de información estructurados para su archivo y gestión			

<b>b.- Facilitar y simplificar procedimientos de gestión y funcionamiento ordinarios</b>			
--	--	--	--

<b>1.- Normalizar los procedimientos y documentos: registro, sesiones órganos de gobierno, gestión presupuestaria, autorizaciones, contratación, etc.</b>			
1.- Utilizar las tecnologías de información para la normalización de procedimientos y documentos			

<b>c.- Establecer las bases del funcionamiento interno del Consorcio GIRSA</b>			
--	--	--	--

<b>1.- Establecer el marco regulador del funcionamiento interno del Consorcio</b>			
1.- Disponer de Reglamento Orgánico			



<b>Eje 4.- Clientes</b>	2009	2010	2011
<b>a.- Fomentar el desarrollo de la identidad de GIRSA</b>			
<b>1.- Dar a conocer la estrategia</b>			
1.- Difundir la imagen corporativa del Consorcio			
2.- Comunicar la planificación estratégica			
<b>2.- Dar a conocer los resultados de la gestión</b>			
1.- Comunicar los resultados			
<b>b.- Acercar el Consorcio a los usuarios y ciudadanos</b>			
<b>1.- Mejorar los canales de comunicación con los usuarios</b>			
1.- Mejorar la comunicación presencial y telefónica			
2.- Mejorar la comunicación a través de internet			
<b>c.- Mejorar la percepción de la gestión de residuos urbanos</b>			
<b>1.- Desechar la imagen peyorativa de la gestión de residuos</b>			
1.- Efectuar el seguimiento del Plan de comunicación y educación ambiental			
<b>d.- Orientar la prestación del servicio a la satisfacción de los usuarios</b>			
<b>1.- Lograr la satisfacción de los usuarios con el servicio</b>			
1.- Conocer el grado de satisfacción de los usuarios			
2.- Atender quejas y sugerencias			
3.- Atender nuevas necesidades y demandas			



### **3.4. Evaluación de los resultados**

Además de la recopilación de información que genera el Consorcio GIRSA en su gestión en el sistema de Información establecido, serán necesarias encuestas o entrevistas a los usuarios y/o ciudadanos para saber su opinión y el grado de satisfacción con las actuaciones implantadas y su valoración de los servicios públicos.

La evaluación de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo permitirá retroalimentar cíclicamente el sistema de planificación y actuación, así como efectuar los ajustes del Plan que resulten pertinentes. La utilización del cuadro de mando como instrumento para recoger de forma sintética y sistematizada medidas relevantes sobre la gestión y la consecución de los objetivos de la organización, facilita la revisión de los planteamientos previos y la toma de decisiones, basadas en datos, para conducir la organización hacia el éxito futuro.

Así, se puede concluir que la aplicación de la metodología propuesta a lo largo del presente trabajo garantizará, mediante la iteración cíclica del proceso de planificación, actuación, evaluación y revisión, la **MEJORA CONTINUA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS DE LA PROVINCIA DE SALAMANCA.**

En Salamanca, a 28 de noviembre de 2008

M<sup>a</sup> José Burgueño Arjona  
GERENTE DE GIRSA



## 4. BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN

### 4.1. Bibliografía

1. Ajuntament de Mataró. (2004) *Programa d'Actuació Municipal. Pressupost General de l'Ajuntament de Mataró*. Mataró. Servei d'Imatge de l'Ajuntament de Mataró.
2. Boune, Mike & Pippa Bourne (2004) *Cuadro de Mando Integral en una semana*. Barcelona. Gestión 2000.
3. Cantó, Carles (coordinador) (2003) *Manual de Mejora de la Gestión Pública Local*. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local.
4. Casals Peralta, Emilio y col. (2007) *CAF, El marco común de evaluación. Mejorar una organización por medio de la autoevaluación*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios.
5. Direcció General d'Organització de l'Administració (1998) *Manual de disseny de quadres de comandament per a les unitats directives de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp.115-135.
6. Guinart i Solà, Josep (2004) "Indicadores de gestión para las entidades públicas", en Marta Torres Vilajosana *Indicadores de gestión en la Administración Pública*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp.7-36.
7. López Camps, Jordi y Albert Gadea Carrera (2001) *Una nueva administración pública*. Oñati. Instituto Vasco de Administración Pública.
8. Martín Guzmán, Alejandro. (2005) *Plan de Mejora de Gestión del Servicio de Asistencia al Municipio*. Diputación de Salamanca. IV Curso de Dirección Pública Local.
9. Martín Castilla, Juan Ignacio (2006) *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 2. Planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales: indicadores de actividad y cuadro de mando*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
10. Moreno, José Luis y María Villanueva (Coordinadores) (1999) *Cuadro de indicadores de la Comunidad de Madrid, Medir para Mejorar*. Madrid. Comunidad de Madrid. Consejería de Hacienda. Dirección General de Calidad de los Servicios.



11. Kaplan, R.S. y D. P Norton (1997). *El Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Barcelona. Gestión 2000.
12. Parrado Díez, Salvador (2007) *Guía para la elaboración de Planes de Mejora en las Administraciones Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio de Administraciones Públicas.
13. Ramió Matas, Carles (1999) *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid, Tecnos.
14. Ramió Matas, Carles; Miquel Salvador Serna y Oriol García Codina (2007) *Los determinantes y la gestión de la externalización en Cataluña*. Barcelona. Fundació Carles Pi i Sunyer.
15. Rico Vallejo, César y col. (2006) *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 9. Sistemas de seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por las administraciones locales: indicadores de actividad y cuadro de mando*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
16. Ruiz López, Joaquín (Coordinador) (2006) *Guía de evaluación. Modelo EVAM ®* Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas
17. Ruiz Méndez, Adela (coordinadora) (2004) *Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de Menos de 50.000 habitantes*. Junta de Andalucía Dirección General de Administración Local Consejería de Gobernación.
18. Turrull, Jordi y Carlos Vivas (2004) “El cuadro de mando integral en la administración pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès”, en Marta Torres Vilajosana *Indicadores de gestión en la Administración Pública*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp.115-135.
19. Torrubiano Galante, Juan y col. (2006) *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 5. Modelos de excelencia en el ámbito de la administración local*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica
20. VV.AA. (2002) *EFQM, Conceptos Fundamentales de la Excelencia*. Bruselas. EFQM®, Fundación Europea para la gestión de la calidad
21. VV.AA. (2002) *EFQM, Introducción a la Excelencia*. Bruselas. EFQM®, Fundación Europea para la gestión de la calidad
22. VV.AA. (2006) *Guía de Evaluación. Modelo EVAM ®. Anexo III: Manuales de Actuación*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios.



## 4.2. Otras fuentes de información

1. Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es>. Página visitada el 11 de octubre de 2008.
2. Sistema de Información Estadística de la Junta de Castilla y León. <http://www.jcyl.es/sie/> Página visitada el 12 de octubre de 2008.
3. Anuario económico de España 2008. <http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?cgi=caixa.anuari99.util.ChangeLanguage&lang=es> Página visitada el 12 de octubre de 2008.



### 4.3. Legislación

#### UNIÓN EUROPEA

- Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los Envases y Residuos de Envases
- Directiva 91/156/CE, del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CE relativa a los Residuos
- Resolución del Consejo, de 24 de febrero de 1997, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos.
- Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos
- Decisión del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por la que se establecen los criterios y procedimientos de admisión de residuos en los vertederos con arreglo al artículo 16 y al anexo II de la Directiva 1999/31/CEE

#### ESPAÑA

- Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
- Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.
- Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/97.
- Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.
- Resolución de 13 de enero de 2000, de la Secretaría General de Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 7 de enero de 2000, por el que se aprueba el Plan Nacional de Residuos Urbanos.
- Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos.



## CASTILLA Y LEÓN

- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León
- Decreto 50/1998, de 5 de marzo, por el que se modifica el Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad
- Decreto 18/2005, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de envases de Castilla y León 2004-2010.
- Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).



## ANEXOS



## ***Anexo I.- Propuesta de Plan Estratégico***

**PROPUESTA DE PLAN ESTRATÉGICO: CRONOGRAMA**

Clave de interpretación

Eje	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

Subeje

Línea estratégica

Objetivo estratégico

Objetivo operativo

Actividad

**Verde** Máxima prioridad: dotación de recursos imprescindible para la obtención de resultados

**Negro** Gestión de mínimos

**Fucsia** Gestión de calidad orientada a la mejora continua: condicionada por la dotación de recursos

Eje 1.- Personas:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

<b>a.- Aumentar la profesionalidad del servicio mediante la dotación de los recursos humanos capacitados necesarios</b>												
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Establecer la estructura administrativa del Consorcio para lograr una gestión eficaz y de calidad												
<b>1.- Contar con una adecuada relación de puestos de trabajo</b> Aprobar la relación de puestos de trabajo												
<b>2.- Dotar los puestos de trabajo con las personas mejor capacitadas para ellos</b> Convocar procesos selectivos bajo principios de mérito y capacidad												
Cubrir los puestos de trabajo												

<b>b.- Implicar a las personas en la estrategia.</b>												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Trabajar coordinadamente hacia la visión												
<b>1.- Dar a conocer la estrategia a las personas de la organización</b> Desarrollar reuniones de comunicación interna												

<b>c.- Fomentar la mejora continua a través de la formación de las personas</b>												
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Aumentar las capacidades de las personas												
<b>1.- Detectar necesidades de formación</b> Diseñar un programa de formación												
<b>2.- Incrementar destrezas y conocimientos de las personas</b> Desarrollar actividades de formación												

Eje 2.- Recursos y alianzas:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

<b>a.- Mejorar los elementos tangibles del Consorcio, determinantes de la calidad del servicio</b>												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Mejorar las instalaciones físicas para el desarrollo del trabajo administrativo y de gestión.												
<b>1.- Dotar al Consorcio de dependencias adecuadas</b>												
Buscar los locales adecuados												
Disponer los locales adecuados												
Equipar las dependencias												

2.- Mejorar los medios tecnológicos para el desarrollo del trabajo administrativo y de gestión.												
<b>1.- Dotar al Consorcio de la tecnología de la información necesaria.</b>												
Adquirir equipos y programas												

<b>b.- Incrementar los recursos económicos del Consorcio</b>												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Maximizar los ingresos no tributarios.												
<b>1.- Conocer las fuentes de financiación posibles</b>												
Investigar nuevas vías posibles de financiación												
<b>2.- Conseguir nuevos ingresos no tributarios</b>												
Acudir a todas las convocatorias posibles de financiación												

2.- Recaudar las tasas con eficiencia												
<b>1.- Recaudar la totalidad de las tasas.</b>												
Establecer Convenio de colaboración con el Organismo Autónomo de la Diputación de Salamanca de Recaudación y Gestión Tributaria (REGTSA)												

Eje 2.- Recursos y alianzas:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

c.- Evaluar los recursos materiales existentes en las instalaciones de gestión de residuos												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Valorar los recursos existentes en las instalaciones												
1.- Conocer con precisión los medios materiales del Consorcio.												
Transferencia												
Actualizar el inventario de medios												

**Eje 3.- Procesos:**

2009				2010				2011			
1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

**3.1.- Procesos clave:**

**a.- Aplicar con eficacia la jerarquía legal de principios de gestión de residuos**

1.- Fomentar la reducción de los residuos														
<b>1.- Disminuir la producción de residuos</b>														
Realizar programas de educación ambiental orientados al desarrollo sostenible que motiven al ahorro de recursos materiales y energéticos														
Desincentivar la producción de residuos aplicando el principio "quien contamina paga"														
Aplicar tasas de gestión de residuos que incorporan los costes reales														
<b>2.- Fomentar la recuperación de materiales</b>														
<b>1.- Obtener un rendimiento de recuperación de materiales del 8,85 % en peso.</b>														
Supervisar presencialmente el servicio														
Controlar del servicio														
Medir el Indicador en relación al estandar														
Certificar y pagar en función del cumplimiento de objetivos														
<b>3.- Fomentar la producción de compost a partir de la materia orgánica</b>														
<b>1.- Obtener al menos un rendimiento del 17,76 % en peso de producción de compost con calidad apta para uso agrícola.</b>														
Supervisar presencialmente el servicio														
Controlar del servicio														
Medir el Indicador en relación al estandar														
Certificar y pagar en función del cumplimiento de objetivos														

Eje 3.- Procesos:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

3.1.- Procesos clave:												
-----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

a.- Aplicar con eficacia la jerarquía legal de principios de gestión de residuos												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

4.- Fomentar la obtención de energía a partir de la materia orgánica												
<b>1.- Impulsar la puesta en marcha efectiva del proceso de biometanización de la materia orgánica</b>												
Impulsar las modificaciones precisas para su puesta en marcha												
Verificar las modificaciones precisas para su puesta en marcha												
<b>2.- Obtener al menos un rendimiento de producción eléctrica de 40,23 kWh por Tm tratada en el CTR</b>												
Supervisar presencialmente el servicio												
Controlar del servicio												
Medir el Indicador en relación al estandar												
Certificar y pagar en función del cumplimiento de objetivos												

5.- Controlar la adecuada gestión del depósito de rechazos												
<b>1.- Garantizar la vida útil del depósito de rechazos durante 20 años: ocupar como máximo 45.000 m3 / año.</b>												
Supervisar presencialmente el servicio												
Controlar del servicio												
Efectuar mediciones topográficas y comparar con el estandar												
<b>2.- Minimizar el volumen de residuos depositados</b>												
Verificar la adecuada compactación de los rechazos												
Verificar la adecuada trituración de los residuos voluminosos												

Eje 3.- Procesos:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

3.1.- Procesos clave:												
-----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

b.- Garantizar la minimización del impacto ambiental de la gestión de los residuos urbanos												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Verificar la minimización del impacto ambiental.												
<b>1.- Verificar el cumplimiento del condicionado de la Autorización Ambiental</b> (aprobada mediante la Ley 6/2005 de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el T.M. de Gomecello).												
Comprobar la existencia del Programa de Vigilancia Ambiental												
Comprobar la captación y registro de datos meteorológicos												
Verificar el desarrollo del Plan de Control de Emisiones Atmosféricas												
Verificar el desarrollo del Programa de Mantenimiento de Biofiltros y de conducciones de evacuación de aire												
Verificar la medición de niveles sonoros y el cumplimiento de estándares												
Verificar la gestión de residuos peligrosos generados en las operaciones de mantenimiento de instalaciones o equipos mediante gestor autorizado												
Verificar la calidad del compost producido												
Verificar la red de piezómetros de control, red de recogida de lixiviados y red de pluviales												
Verificar los análisis de vertidos y el cumplimiento de estándares de la CHD												
Verificar análisis lixiviados tratados y el cumplimiento de estándares												
Verificar ausencia volados dentro y fuera del recinto del CTR												
Verificar informe ambiental anual												
<b>2.- Evitar el impacto ambiental de las operaciones de transferencia y tratamiento de residuos</b>												
Verificar la gestión de residuos peligrosos generados en las operaciones de mantenimiento de instalaciones o equipos mediante gestor autorizado												
Verificar la red de recogida de lixiviados y red de pluviales												
Verificar los vertidos												

Eje 3.- Procesos:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

<b>3.1.- Procesos clave:</b>												
------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<b>b.- Garantizar la minimización del impacto ambiental de la gestión de los residuos urbanos</b>												
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

2.- Lograr el reconocimiento externo oficial de la protección medioambiental en la explotación de las instalaciones												
<b>1.- Contar con un Sistema de Gestión Medioambiental de acuerdo con la Norma UNE-ISO 14000</b>												
Verificar el desarrollo del Sistema												
Verificar la implantación del Sistema												
Verificar la certificación del Sistema												

<b>c.- Garantizar la seguridad y la calidad de la gestión de los residuos urbanos</b>												
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Mantener las instalaciones y equipos en perfecto estado de conservación												
<b>1.- Garantizar el correcto mantenimiento de la obra civil a lo largo de su vida útil.</b>												
Controlar la ejecución del plan de mantenimiento y conservación												
<b>2.- Garantizar el correcto mantenimiento de maquinaria y equipos a lo largo de su vida útil.</b>												
Controlar la ejecución del plan de mantenimiento y conservación												
<b>3.- Garantizar la limpieza de las instalaciones</b>												
Verificar la limpieza de las instalaciones												

2.- Garantizar la seguridad en la explotación de las instalaciones												
<b>1.- Comprobar la ejecución del Plan de Seguridad, Salud y Emergencia</b>												
Verificar la existencia del Plan												
Verificar la conformidad del Plan												
Verificar la ejecución del Plan												

Eje 3.- Procesos:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

3.1.- Procesos clave:												
-----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

c.- Garantizar la seguridad y la calidad de la gestión de los residuos urbanos												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

3.- Garantizar la fiabilidad de los datos de pesaje												
<b>1.- Comprobar la fiabilidad de las básculas</b>												
Verificar la exactitud y precisión del pesaje												

4.- Garantizar el control de calidad de la gestión de residuos urbanos												
<b>1.- Comprobar el desarrollo del Plan de Control de Calidad</b>												
Comprobar la caracterización cuantitativa y cualitativa de los residuos de entrada a la planta												
Comprobar la determinación de humedad de los residuos de entrada												
Comprobar los residuos separados en la instalación, cantidades y gestión final.												
Comprobar el compost producido en la instalación, cantidades y gestión final.												
Comprobar los resultados analíticos de la calidad del compost												
Comprobar la caracterización cuantitativa y cualitativa del biogas producido												
Comprobar la producción y venta de energía eléctrica												
Comprobar la caracterización cuantitativa y cualitativa de todos los rechazos destinados a depósito controlado: producidos en el pretratamiento, biometanización y compostaje												
Comprobar la determinación de humedad de los residuos de rechazo												

5.- Lograr el reconocimiento externo oficial de la calidad en la explotación de las instalaciones												
<b>1.- Contar con un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de acuerdo con la Norma UNE-ISO 9000</b>												
Verificar el desarrollo del Sistema												
Verificar la implantación del Sistema												
Verificar la certificación del Sistema												

Eje 3.- Procesos:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

3.1.- Procesos clave:												
-----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

d.- Atender nuevas necesidades y demandas												
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Tratar adecuadamente en el CTR residuos urbanos voluminosos												
<b>1.- Dotar al CTR de medios para el tratamiento específico de residuos voluminosos</b>												
Adquisición y puesta en marcha de una trituradora para residuos voluminosos												

2.- Tratar adecuadamente en el CTR otros residuos urbanos especiales												
<b>1.- Dotar al CTR de medios para el tratamiento de otros residuos urbanos</b>												
Adquirir los equipos específicos												

Eje 3.- Procesos:	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

3.2.- Procesos de apoyo												
-------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

a.- Garantizar la disponibilidad rápida de información para comunicar al entorno y para fundamentar la toma de decisiones												
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

1.- Gestionar el conocimiento relativo a los residuos urbanos de la provincia de Salamanca												
<b>1.- Establecer sistemas de información estructurados para su archivo y gestión</b>												
Archivar y gestionar la siguiente información:												
Residuos recibidos en las estaciones de transferencia: fecha de entrada, tipo, cantidad y origen												
Residuos tratados en el CTR: fecha de entrada, tipo, cantidad y origen												
Caracterización cuantitativa y cualitativa de los residuos de entrada, incluyendo determinación de humedad												
Residuos separados en la instalación, cantidades y gestión final.												
Compost producido en la instalación, cantidades y gestión final..												
Resultados analíticos de la calidad del compost												
Caracterización cuantitativa y cualitativa del biogas producido												
Producción y venta de energía eléctrica												
depósito controlado: producidos en el pretratamiento, biometanización y compostaje												
Producción y gestión de residuos peligrosos: tipo, cantidad y gestor final.												
Cumplimiento del condicionado ambiental y del Plan de Vigilancia Ambiental: resultados analíticos, inspecciones e informes												

**Eje 3.- Procesos:**

	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
<b>3.2.- Procesos de apoyo</b>												
<b>b.- Facilitar y simplificar procedimientos de gestión y funcionamiento ordinarios</b>												
1.- Normalizar los procedimientos y documentos: registro, sesiones órganos de gobierno, gestión presupuestaria, autorizaciones, contratación, etc.												
<b>1.- Utilizar las tecnologías de información para la normalización de procedimientos y documentos</b>												
Definir procesos												
Diseñar formularios												
Establecer procedimientos normalizados												
<b>c.- Establecer las bases del funcionamiento interno del Consorcio GIRSA</b>												
1.- Establecer el marco regulador del funcionamiento interno del Consorcio												
<b>1.- Disponer de Reglamento Orgánico</b>												
Redactar el Reglamento Orgánico												
Aprobar el Reglamento Orgánico												

Eje 4.- Clientes	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T

<b>a.- Fomentar el desarrollo de la identidad de GIRSA</b>												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<b>1.- Dar a conocer la estrategia</b>												
<b>1.- Difundir la imagen corporativa del Consorcio</b>												
Identificar externamente las dependencias, instalaciones y vehículos con el logotipo de GIRSA												
<b>2.- Comunicar la planificación estratégica</b>												
Editar folleto con extracto divulgativo												
Distribuir folleto divulgativo												
Informar a través de los medios de comunicación												

<b>2.- Dar a conocer los resultados de la gestión</b>												
<b>1.- Comunicar los resultados</b>												
Realizar memoria de gestión												
Editar folleto con extracto divulgativo												
Distribuir folleto divulgativo												
Informar a través de los medios de comunicación												

<b>b.- Acercar el Consorcio a los usuarios y ciudadanos</b>												
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

<b>1.- Mejorar los canales de comunicación con los usuarios</b>												
<b>1.- Mejorar la comunicación presencial y telefónica</b>												
Informar con claridad y amabilidad												
<b>2.- Mejorar la comunicación a través de internet</b>												
Crear la sede electrónica: página web del Consorcio												
Actualizar periódicamente los contenidos de la página												
Aportar información general												
Aportar información sobre trámites												
Facilitar la descarga de documentos, impresos, solicitudes												
Establecer un buzón de consultas, quejas y sugerencias												

## Eje 4.- Clientes

	2009				2010				2011			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
<b>c.- Mejorar la percepción de la gestión de residuos urbanos</b>												
<b>1.- Desechar la imagen peyorativa de la gestión de residuos</b>												
<b>1.- Efectuar el seguimiento del Plan de comunicación y educación ambiental</b>												
Comprobar el programa de visitas a las instalaciones												
Verificar la edición de materiales divulgativos y didácticos												
<b>d.- Orientar la prestación del servicio a la satisfacción de los usuarios</b>												
<b>1.- Lograr la satisfacción de los usuarios con el servicio</b>												
<b>1.- Conocer el grado de satisfacción de los usuarios</b>												
Prestar atención a las necesidades y demandas de los usuarios												
Registrar quejas y sugerencias												
Realizar encuestas de satisfacción												
<b>2.- Atender quejas y sugerencias</b>												
Resolver quejas y atender sugerencias.												
Comunicar los resultados de las gestiones realizadas												
<b>3.- Atender nuevas necesidades y demandas</b>												
Incorporar la satisfacción de nuevas necesidades en la programación de actuaciones												



## ***Anexo II.- Propuesta de Indicadores***

<b>Indicadores Estratégicos</b>				
<b>Eje</b>	<b>Núm.</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Sistema de cuantificación</b>
<b>Personas</b>	1.a.1.	<b>Establecer la estructura administrativa del Consorcio</b>	Existencia de RPT Convocatoria de puestos de trabajo Ocupación de puestos de trabajo	Aprobación efectiva de la RPT Nº de puestos de trabajo convocados Nº de puestos de trabajo cubiertos
	1.b.1	<b>Trabajar coordinadamente hacia la visión</b>	Nº de sesiones informativas de comunicación interna	Nº de sesiones destinadas a informar al personal
	1.c.1	<b>Aumentar las capacidades de las personas</b>	Existencia de programa de formación Horas de formación % Empleados que reciben cursos Nivel de satisfacción de los asistentes a los cursos Grado de cumplimiento del plan de formación	Nº de actividades formativas programadas Horas destinadas a la formación por empleado % Empleados que reciben cursos/empleados totales Encuesta de valoración de los cursos Nº de actuaciones formativas desarrolladas/Nº de actuaciones programadas
<b>Recursos y Alianzas</b>	2.a.1	<b>Mejorar las instalaciones físicas</b>	Disposición de locales adecuados Equipamiento de dependencias	Nº de despachos disponibles Nº de despachos equipados
	2.a.2	<b>Mejorar los medios tecnológicos</b>	Nº de procesos informatizados Eficiencia de las aplicaciones Informatización de los puestos Nivel de informatización	Nº de procesos de gestión que se encuentran informatizados Valoración de los empleados sobre el funcionamiento de las aplicaciones informáticas Nº de puestos con acceso a internet/email % de puestos de trabajo con acceso a internet/email
	2.b.1	<b>Maximizar los ingresos no tributarios.</b>	Concurrencia a convocatorias de financiación % Transferencias	Nº de convocatoria a que se concurre % Transferencias corrientes y de capital recibidas sobre el total de ingresos del ejercicio
	2.b.2	<b>Recaudar las tasas con eficiencia</b>	Eficiencia recaudatoria	% de cobros sobre derechos reconocidos
	2.c.1	<b>Valorar los recursos existentes en las instalaciones</b>	Inventario de medios materiales	Realización efectiva del inventario

<b>Indicadores Estratégicos</b>				
<b>Eje</b>	<b>Núm.</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Sistema de cuantificación</b>
<b>Procesos</b>	3.1.a.1	<b>Fomentar la reducción de los residuos</b>	Programas de educación ambiental Aplicación de costes reales a las tasas	Nº de programas realizados dirigidos a motivar al ahorro de re % de cobertura del coste real mediante la tasa
	3.1.a.2	<b>Fomentar la recuperación de materiales</b>	Rendimiento de recuperación de materiales	% de materiales recuperados en relación con el total de residuos tratados
	3.1.a.3	<b>Fomentar la producción de compost a partir de la materia orgánica</b>	Rendimiento de obtención de compost	% de compost obtenido en relación con el total de residuos tratados
	3.1.a.4	<b>Fomentar la obtención de energía a partir de la materia orgánica</b>	Puesta en marcha de la biometanización Rendimiento de obtención de energía	Puesta en marcha de la biometanización en continuo Kwh de energía obtenida en relación con la tonelada de residuos tratados
	3.1.a.5	<b>Controlar la adecuada gestión del depósito de rechazos</b>	Volumen ocupado de depósito de rechazo	% de volumen ocupado en relación con su capacidad útil
	3.1.b.1	<b>Verificar la minimización del impacto ambiental.</b>	Existencia del Programa de Vigilancia Ambiental Datos meteorológicos Medición de Emisiones Atmosféricas Medición de niveles sonoros Gestión de residuos peligrosos generados Calidad del compost producido Análisis de vertidos Análisis lixiviados tratados Volados dentro y fuera del recinto del CTR Informe ambiental anual	Existencia del Programa de Vigilancia Ambiental Captación y registro de datos meteorológicos Cumplimiento de estándares legales Cumplimiento de estándares legales Cantidad de residuos peligrosos generados y entregados a gestor autorizado Cumplimiento de estándares legales Cumplimiento de estándares de la CHD Cumplimiento de estándares legales Valoración semicuantitativa de abundancia de volados Nº de deficiencias en el informe anual
	3.1.b.2	<b>Lograr reconocimiento oficial de la gestión medioambiental</b>	Implantación Sistema de Gestión Medioambiental de acuerdo con la Norma UNE-ISO 14001 Certificación Sistema de Gestión Medioambiental de acuerdo con la Norma UNE-ISO 14000	Implantación Sistema de Gestión Medioambiental de acuerdo con la Norma UNE-ISO 14002 Certificación Sistema de Gestión Medioambiental de acuerdo con la Norma UNE-ISO 14001

<b>Indicadores Estratégicos</b>				
<b>Eje</b>	<b>Núm.</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Sistema de cuantificación</b>
<b>Procesos</b>	3.1.c.1	<b>Mantener las instalaciones y equipos en perfecto estado de conservación</b>	Operaciones de mantenimiento de obra civil Operaciones de mantenimiento de maquinaria y equipos Operaciones de limpieza	Nº Operaciones de mantenimiento de obra civil/ Nº operaciones previstas en el plan de mantenimiento Nº Operaciones de mantenimiento de maquinaria y equipos/ Nº operaciones previstas en el plan de mantenimiento Nº Operaciones de limpieza/ Nº operaciones previstas en el plan de limpieza
	3.1.c.2	<b>Garantizar la seguridad en la explotación de las instalaciones</b>	Existencia del Plan de seguridad, salud y emergencia	Certificación de conformidad del Plan de seguridad, salud y emergencia
	3.1.c.3	<b>Garantizar la fiabilidad de los datos de pesaje</b>	Exactitud y precisión	Certificación de conformidad de la calibración
	3.1.c.4	<b>Garantizar el control de calidad</b>	Caracterización cuantitativa y cualitativa de los residuos de entrada al CTR Humedad de los residuos de entrada Caracterización cuantitativa y cualitativa de todos los rechazos destinados a depósito controlado Humedad de los residuos de rechazo	% de cada fracción de residuos de entrada al CTR % de humedad en los residuos de entrada % de cada fracción de residuos destinada a rechazo: producidos en el pretratamiento, biometanización y compostaje % de humedad en los rechazos
	3.1.c.5	<b>Lograr reconocimiento oficial de la calidad</b>	Implantación Sistema de Aseguramiento de la Calidad de acuerdo con la Norma UNE-ISO 9000 Certificación Sistema de Aseguramiento de la Calidad de acuerdo con la Norma UNE-ISO 9000	Implantación Sistema de Aseguramiento de la Calidad de acuerdo con la Norma UNE-ISO 9000 Certificación Sistema de Aseguramiento de la Calidad de acuerdo con la Norma UNE-ISO 9000

<b>Indicadores Estratégicos</b>				
<b>Eje</b>	<b>Núm.</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Sistema de cuantificación</b>
<b>Procesos</b>	3.1.d.1	Tratar adecuadamente en el CTR residuos urbanos voluminosos	Cantidad de residuos voluminosos tratados	Cantidad de residuos voluminosos tratados / total residuos tratados
	3.1.d.2	Tratar adecuadamente en el CTR otros residuos urbanos especiales	Cantidad de residuos especiales tratados	Cantidad de residuos especiales tratados / total residuos tratados
	3.2.a.1	Gestionar el conocimiento de los residuos urbanos de Salamanca	Información disponible fácilmente	Nº de campos almacenados en bases de datos
	3.2.b.1	Normalizar procedimientos y documentos	Procesos informatizados Tiempo de resolución de expedientes	Nº de Procesos informatizados 1/Días de resolución de expedientes
	3.2.c.1	Establecer el marco regulador interno	Aprobación del Reglamento Orgánico	Aprobación del Reglamento Orgánico
<b>Clientes</b>	4.a.1	Dar a conocer la estrategia	Identificación de las dependencias, instalaciones y vehículos con el logotipo de GIRSA Material divulgativo	Identificación de las dependencias, instalaciones y vehículos con el logotipo de GIRSA Nº de folletos divulgativos editados y distribuidos
	4.a.2	Dar a conocer los resultados de la gestión	Realización memoria de gestión Edición de folleto con extracto divulgativo Información a través de los medios de comunicación	Realización memoria de gestión Nº de folletos divulgativos editados y distribuidos Nº de inserciones en medios de comunicación
	4.b.1	Mejorar los canales de comunicación con los usuarios	Creación de la sede electrónica: página web del Consorcio Actualización de los contenidos de la página Buzón de consultas, quejas y sugerencias	Creación de la sede electrónica: página web del Consorcio Frecuencia de actualización de los contenidos de la página Nº de consultas, quejas y sugerencias
	4.c.1	Desechar la imagen peyorativa de la gestión de residuos	Programa de educación ambiental de visitas a instalaciones Edición de material didáctico	Nº de visitantes al CTR Nº de materiales editados y distribuidos
	4.d.1	Lograr la satisfacción de los usuarios con el servicio	Quejas y sugerencias Satisfacción del usuario Resolución de quejas y atención de sugerencias.	Nº de quejas y sugerencias efectuadas Resultado de encuestas de satisfacción Nº de quejas resueltas y sugerencias aceptadas



### ***Anexo III.- Modelo de Informe de seguimiento***

**OBJETIVO OPERATIVO: 3.1.a.2.1) Obtener un rendimiento de recuperación de materiales del 8,85 % en peso**

Descripción de la actuación				Avance		Estado de la actuación		
Actuación	Responsable	Fecha inicio	Fecha fin	Teórico	Real	Diferencia	Estado	Retardo (días)
Supervisión del servicio	AUT	01/01/2009	31/12/2009	66,21%	80,00%	13,8%	OK	OK
Control del servicio	ITI	01/01/09	31/12/09	66,21%	80,00%	13,8%	OK	OK
Certificación en función del cumplimiento de objetivos	ITI	01/02/09	31/01/10	57,69%	60,00%	2,3%	OK	OK
Medida Indicador mayor o igual al estandar: Anual	ITI	01/02/09	31/01/10	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Enero	ITI	01/02/09	10/02/09	100,00%	90,00%	-10,0%	RETRASO	21
Febrero	ITI	01/03/09	10/03/09	100,00%	50,00%	-50,0%	RETRASO	91
Marzo	ITI	01/04/09	11/03/09	100,00%	60,00%	-40,0%	RETRASO	60
Abril	ITI	01/05/09	12/03/09	100,00%	105,00%	5,0%	OK	OK
Mayo	ITI	01/06/09	13/03/09	100,00%	105,00%	5,0%	OK	OK
Junio	ITI	01/07/09	14/03/09	100,00%	80,00%	-20,0%	RETRASO	12
Julio	ITI	01/08/09	15/03/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Agosto	ITI	01/09/09	16/03/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Septiembre	ITI	01/10/09	17/03/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Octubre	ITI	01/11/09	18/03/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Noviembre	ITI	01/12/09	19/03/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Diciembre	ITI	01/01/10	20/03/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
						---	---	---
						---	---	---
						---	---	---
		01-ene-09	31-ene-10	49,4%	44,4%	-5,0%	RETRASO	184

Fecha de Monitorización: 30-ago-09

Número de líneas 16

**OBJETIVO: 3.1.b.1.1) Verificar el cumplimiento del condicionado ambiental**

Descripción de la actuación				Avance		Estado de la actuación		
Actuación	Responsable	Fecha inicio	Fecha fin	Teórico	Real	Diferencia	Estado	Retardo (días)
Seguimiento ejecución programa de vigilancia ambiental	AUT	01/01/2009	31/12/2009	66,21%	80,00%	13,8%	OK	OK
Verificación emisiones atmosféricas -1	ITI	01/01/09	30/03/09		100,00%		OK	OK
Verificación emisiones atmosféricas -2	ITI	01/08/09	30/11/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Verificación niveles sonoros - 1	ITI	01/01/09	30/03/09	100,00%	50,00%	-50,0%	RETRASO	121
Verificación niveles sonoros - 2	ITI	01/08/09	30/11/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Verificación gestión residuos peligrosos - 1	ITI	01/01/09	30/03/09	100,00%	50,00%	-50,0%	RETRASO	121
Verificación gestión residuos peligrosos - 2	ITI	01/08/09	30/11/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Verificación calidad del compost -1	ITI	01/01/09	30/03/09	100,00%	30,00%	-70,0%	RETRASO	169
Verificación calidad del compost -2	ITI	01/08/09	30/11/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Verificación análisis de vertidos -1	ITI	01/01/09	30/03/09		100,00%		OK	OK
Verificación análisis de vertidos -2	ITI	01/08/09	30/11/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Verificación piezómetros - 1	ITI	01/01/09	30/03/09	100,00%	50,00%	-50,0%	RETRASO	121
Verificación piezómetros - 2	ITI	01/08/09	30/11/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Verificación tratamiento lixiviados - 1	ITI	01/01/09	30/03/09	100,00%	50,00%	-50,0%	RETRASO	121
Verificación tratamiento lixiviados - 2	ITI	01/08/09	30/11/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
Valoración semicuantitativa volados en el recinto del CTR	ITI	01/01/09	30/03/09	100,00%	30,00%	-70,0%	RETRASO	169
Valoración semicuantitativa volados fuera del recinto del CTR	ITI	01/08/09	30/11/09	Pendiente		Pendiente	Pendiente	Pendiente
						---	---	---
						---	---	---
		<b>01-ene-09</b>	<b>31-dic-09</b>	<b>39,2%</b>	<b>31,8%</b>	<b>-7,4%</b>	<b>RETRASO</b>	<b>819</b>

**Fecha de Monitorización:** 30-ago-09

**Número de líneas** 17



## ***Anexo IV.- Descripción de puestos de trabajo***



---

## Interventor

---

Las funciones de Interventor son las que se establecen para esta categoría de funcionarios por el R.D. 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Al interventor le corresponde:

1. Control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria
2. Contabilidad, tesorería y recaudación.

---

## Secretario

---

Las funciones de Secretario se establecen asimismo en el referido R.D. 1174/1987, comprenden:

1. Fe pública
2. Asesoramiento legal preceptivo



---

## Gerente

---

Las funciones del Gerente están definidas por los Estatutos del Consorcio de la siguiente manera:

1. Ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de los órganos del Consorcio.
2. Coordinar e inspeccionar los Servicios en sus aspectos administrativos, económico-financiero y de **planificación**.
3. Ostentar la Jefatura de Personal, bajo la superior del Presidente.
4. La preparación de la Memoria anual que deberá presentar a la Asamblea general.
5. Asistir a las sesiones de los órganos colegiados, con voz y sin voto, si fuese convocado.
6. Elaborar el anteproyecto anual del presupuesto asistido por el Interventor.
7. Elaborar el anteproyecto del Reglamento de Régimen Interior.
8. Las demás funciones que la Junta de Gobierno y Administración o el Presidente le confiera.



---

## Coordinador de gestión

---

El puesto de coordinador de gestión tiene las siguientes funciones:

1. Organización y distribución de las tareas administrativas del Consorcio.
2. Colaboración en la conformación y seguimiento del trámite administrativo de los expedientes. Registro, clasificación, archivo y distribución a su destinatario de expedientes y documentos recibidos y/o generados por GIRSA.
3. Atención e información a usuarios o interesados, de forma presencial o telemática, mediante la utilización de todos los medios de comunicación que GIRSA implante para la mejor prestación del servicio y atención al usuario.
4. Manejo de terminales y programas informáticos -tratamiento de textos, bases de datos, hojas de cálculo-, así como de máquinas reproductoras, encuadernadoras, etc.
5. Mantenimiento de las bases de datos de información de GIRSA. Colaboración en la realización y aporte de datos en informes, propuestas, expedientes, etc.
6. Realización de operaciones concretas como calcular, verificar o comprobar liquidaciones; realización de cálculos de complejidad media, asientos de contabilidad, arqueos, cálculos de balances, cierres de libros, control de existencias, facturas, etc.
7. Realización de tareas administrativas en materia laboral, gestión de nóminas, seguridad social, etc.
8. Realización, además, de todas aquellas tareas análogas y complementarias que le sean asignadas por su superior y que estén relacionadas con las misiones del puesto.



---

## Administrativo

---

Los puestos de Administrativo implican el desempeño de las siguientes funciones:

1. Realización de todo tipo de tareas administrativas, con tendencia a la repetición y con alternativas más o menos estandarizadas, como formalizar y cumplimentar todo tipo de documentos, procedimientos o impresos sobre los modelos existentes.
2. Colaboración en la conformación y seguimiento del trámite administrativo de los expedientes. Registro, clasificación, archivo y distribución a su destinatario de expedientes y documentos recibidos y/o generados por GIRSA.
3. Atención e información a usuarios o interesados, de forma presencial o telemática, mediante la utilización de todos los medios de comunicación que GIRSA implante para la mejor prestación del servicio y atención al usuario.
4. Manejo de terminales y programas informáticos -tratamiento de textos, bases de datos, hojas de cálculo-, así como de máquinas reproductoras, encuadernadoras, etc.
5. Mantenimiento de las bases de datos de información de GIRSA. Colaboración en la realización y aporte de datos en informes, propuestas, expedientes, etc.
6. Realización de operaciones concretas como calcular, verificar o comprobar liquidaciones; realización de cálculos de complejidad media, asientos de contabilidad, arqueos, cálculos de balances, cierres de libros, control de existencias, facturas, etc.
7. Realización de tareas administrativas en materia laboral, gestión de nóminas, seguridad social, etc.
8. Realización, además, de todas aquellas tareas análogas y complementarias que le sean asignadas por su superior y que estén relacionadas con las misiones del puesto.



---

## Ingeniero Técnico Industrial

---

El puesto de Ingeniero Técnico Industrial comprende el desempeño de las siguientes funciones:

1. Asesoramiento técnico, elaboración de informes, proyectos, propuestas y estudios en el ámbito de su competencia, y particularmente, en materia gestión de residuos urbanos.
2. Redacción de Pliegos de Prescripciones técnicas preceptivos para la contratación de servicios y suministros de maquinaria y equipos.
3. Supervisión, control y seguimiento de los servicios prestados mediante gestión indirecta, fundamentalmente en relación con la gestión de residuos urbanos.
4. Propuesta de inversiones y actuaciones requeridas para la adecuada prestación de los servicios mencionados, así como control y seguimiento de las mismas.
5. Asesoramiento técnico a entidades locales y otros usuarios en relación con la gestión de residuos urbanos.
6. Realización, además, de todas aquellas tareas análogas y complementarias que le sean asignadas por sus superiores y que estén relacionadas con las misiones del puesto.



---

## Auxiliar Técnico

---

Los puestos de Auxiliar Técnico comprenden el desempeño de las siguientes funciones:

1. Supervisión directa de la prestación del servicio de transferencia y tratamiento de residuos en las propias instalaciones: estaciones de transferencia y centro de tratamiento de residuos.
2. Control presencial diario en las instalaciones, verificación del personal y los medios puestos a disposición del servicio, control de incidencias y del impacto ambiental. Seguimiento de los servicios mediante anotación diaria de todas las incidencias e información relevante en el diario de explotación.
3. Supervisión y seguimiento de los ensayos, controles, mediciones, etc. que se realicen en las instalaciones, para evaluar su funcionamiento, rendimiento, impacto ambiental, o cualquier otro aspecto de la gestión, con anotación de resultados e incidencias.
4. Supervisión y control de suministros, con verificación de especificaciones técnicas.
5. Comunicación inmediata a sus superiores de toda la información relevante y las incidencias habidas en la prestación de servicios por las empresas adjudicatarias, así como de toda aquella información demandada por los superiores.
6. Realización, además, de todas aquellas tareas análogas y complementarias que le sean asignadas por sus superiores y que estén relacionadas con las misiones del puesto.



---

## Ingeniero Técnico en Informática de gestión

---

El puesto de Ingeniero Técnico Informático en Informática de gestión el desempeño de las siguientes funciones:

1. Asesoramiento técnico, elaboración de informes, proyectos, propuestas y estudios en el ámbito de su competencia, y particularmente, en materia de gestión automatizada de procedimientos administrativos, procesos internos o gestión de documentos, así como en materia de información y comunicación con los usuarios y ciudadanos.
2. Redacción de Pliegos de Prescripciones técnicas preceptivos para la contratación de servicios y suministros de maquinaria y equipos.
3. Supervisión, control y seguimiento de los servicios prestados mediante gestión directa o indirecta, fundamentalmente en relación con la gestión de procesos de apoyo a la gestión.
4. Propuesta de inversiones y actuaciones requeridas para la adecuada prestación de los servicios mencionados, así como control y seguimiento de las mismas.
5. Asesoramiento técnico y formación al personal del Consorcio en relación con los sistemas de información que se implanten.
6. Realización, además, de todas aquellas tareas análogas y complementarias que le sean asignadas por sus superiores y que estén relacionadas con las misiones del puesto.



MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS  
LOCALES Y TERRITORIALES



Consortio para la  
Gestión Integral de Residuos Sólidos  
de la Provincia de Salamanca

