

20/11

dictamen

sobre el Proyecto de Decreto
por el que se regula
LA PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE LOS
RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

Bilbao, 18 de Noviembre de 2011



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea



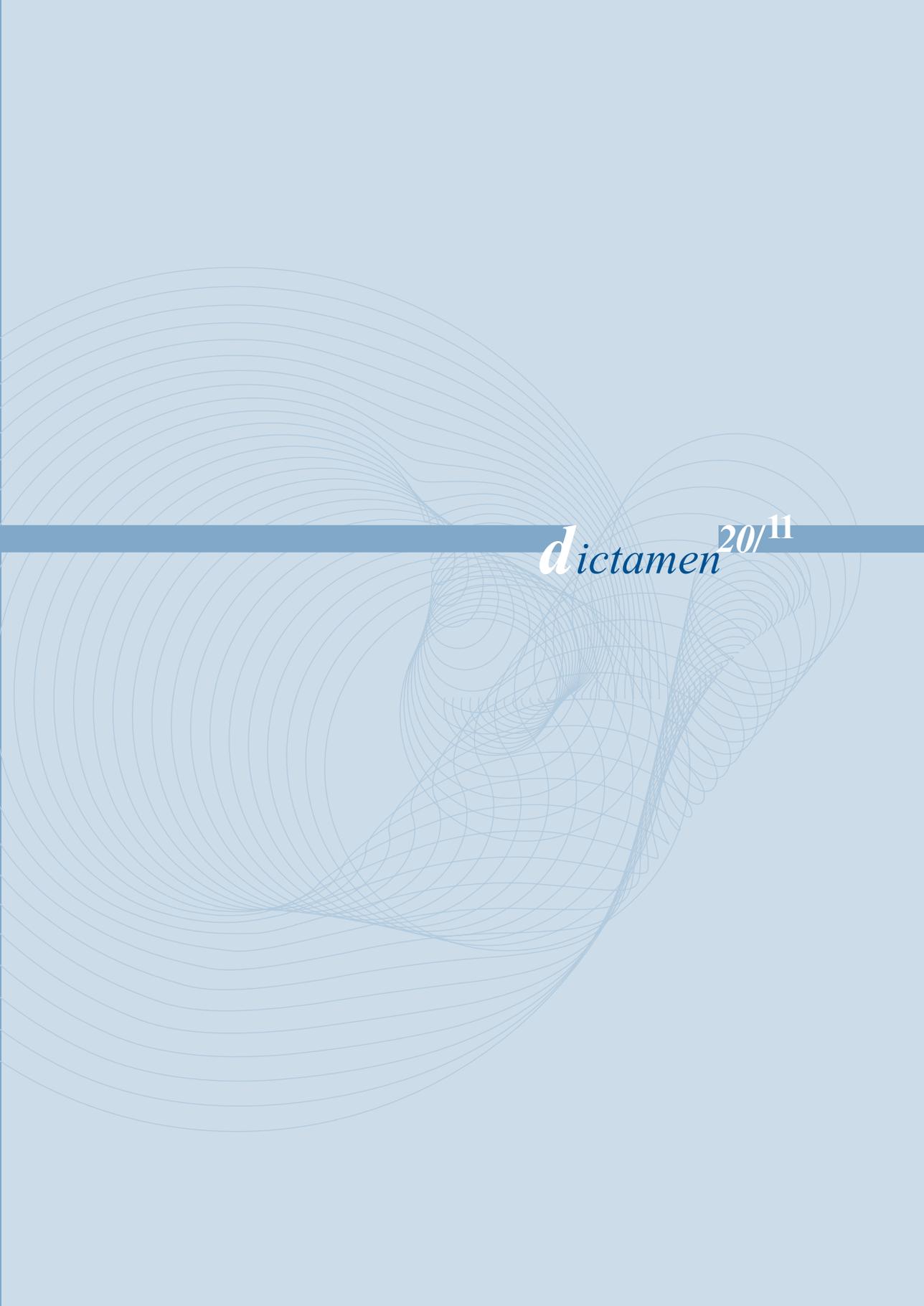
**CES
EGAB**

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

©**Edita:** Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía 81, 7ª planta
48011 Bilbao. Bizkaia
www.cesvasco.es

Maquetación: Cuatrobarras
Imprenta: Imprenta Gestingraf
Depósito Legal: BI-3252-11



*d*ictamen 20¹¹

I. ANTECEDENTES

El día 10 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, solicitando informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición según lo establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

De manera inmediata fue enviada copia del mismo a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitan sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

La Comisión de Desarrollo Económico se reunió el día 9 de noviembre de 2011 con el objeto de debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen. El mismo día la Comisión aprueba el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 18 de noviembre de 2011 donde se aprueba por unanimidad.

II. CONTENIDO

El texto sobre el Anteproyecto de Ley consta de un Preámbulo, 14 Artículos, 4 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición Transitoria, 6 Disposiciones Finales y 5 Anexo.

Exposición de Motivos

Comienza la Exposición de Motivos mencionando que el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, aprobado en desarrollo de la Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, con el fin de fomentar, por este orden, su prevención, reutilización, reciclado y otras formas de valorización, asegurando que

los destinados a operaciones de eliminación, reciban un tratamiento adecuado, y de este modo contribuir a un desarrollo sostenible de la actividad de construcción.

El citado Real Decreto, que tiene carácter básico, regula en su articulado, entre otras cuestiones, las obligaciones que corresponden a todos aquellos agentes que participan en la gestión de residuos de construcción y demolición además de las actuaciones que, en aras a garantizar los objetivos de la norma, deben llevar a cabo las administraciones públicas competentes.

20/11 d

En este sentido, establece que determinados aspectos de la materia deben ser regulados por la legislación específica que se apruebe por las Comunidades Autónomas.

Continúa la Exposición manifestando que la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, establece en su artículo 71 que la CAPV, reglamentariamente, podrá establecer regímenes de autorización específicos para las distintas actividades de producción y/o gestión de residuos.

En consecuencia, el Proyecto de Decreto que se nos consulta norma todos aquellos aspectos cuya regulación el Real Decreto delega en las Comunidades Autónomas junto con aquellos otros que faciliten el cumplimiento de los objetivos sobre valorización de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Cuerpo Dispositivo

El **Artículo 1** recoge el objeto y los fines del Decreto. Así, se menciona que el Decreto tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de la construcción y demolición en el ámbito de la CAPV con el objetivo de alcanzar una serie de fines.

El **Artículo 2** presenta una serie de definiciones. En concreto define lo que se entenderá por: obra de construcción o demolición, obra menor, obra mayor, edificios o instalaciones potencialmente contaminados, residuos de construcción y demolición, materiales de construcción y demolición, persona productora de residuos de construcción y demolición, persona poseedora de residuos de construcción y demolición; y punto de competencia local.

El **Artículo 3** establece el ámbito de aplicación, que no es otro que el de los residuos y materiales de construcción y demolición definidos en el artículo 2; no siendo de aplicación a los residuos resultantes de la prospección, de la extracción, del tratamiento o del almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras cubiertos por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio; ni a los sedimentos reubicados en el interior de las aguas superficiales a efectos de gestión de las aguas y de las vías navegables, de prevención de las inundaciones o de mitigación de los efectos de las inundaciones y de las sequías, o de creación de nuevas superficies de terreno, si se demuestra que dichos sedimentos son no peligrosos.

El **Artículo 4** recoge las obligaciones de las personas productoras de residuos y materiales de construcción y demolición procedentes de obra mayor, distinguiendo entre obras sometidas a licencia urbanística y obras que no requieren licencia urbanística.

Entre las obligaciones que se imponen a la persona productora, en ambos casos, destaca la obligación de incluir en el proyecto de la obra un estudio de gestión de los residuos de construcción y demolición.

El **Artículo 5** regula la obligación de constituir, por parte de la persona productora, una fianza como mecanismo de control vinculado a la obtención de la licencia de obras, con el fin de garantizar la adecuada gestión de los residuos de construcción y demolición procedentes de obra mayor.

El **Artículo 6** versa sobre la acreditación de la correcta gestión de los residuos y de los materiales de construcción procedentes de obra mayor. Se menciona que la persona productora de los residuos y de los materiales de construcción deberá aportar un informe firmado por la dirección facultativa de la obra, que deberá elaborarse de acuerdo con el modelo que se especifica en el anexo del Decreto, y que deberá ser verificado por una entidad independiente acreditada a tal fin por el órgano ambiental. Asimismo, se dice que en el caso de que la actuación que genere los residuos conlleve la demolición de un edificio que haya soportado una actividad potencialmente contaminante del suelo, tal informe final podrá ser elaborado por las entidades acreditadas de conformidad con lo dispuesto en la normativa de suelos contaminados.

El **Artículo 7** establece las obligaciones de las personas poseedoras de residuos y de materiales de construcción y demolición procedentes de obra mayor. En concreto, menciona que las personas poseedoras estarán obligadas a presentar un plan que recoja los distintos aspectos del estudio de gestión de residuos así como la determinación de la persona responsable de su correcta ejecución.

El **Artículo 8** versa sobre la obligatoriedad de segregación (separación) de los residuos de construcción y demolición procedentes de obra mayor en determinadas fracciones cuando de forma individualizada para cada una de esas fracciones, la cantidad prevista de generación para el total de la obra supere ciertas cantidades. Se menciona que los residuos peligrosos deberán ser segregados del resto.

El **Artículo 9** recoge las obligaciones de las personas productoras y poseedoras de residuos de construcción y demolición procedentes de obra menor.

El **Artículo 10** establece las obligaciones de las personas gestoras de residuos de construcción y demolición.

Los **Artículos 11 y 12** regulan las actividades de valorización y eliminación de residuos de construcción y demolición, el 12 en plantas móviles, para cuyo desarrollo, en ambos casos, se requerirá autorización previa del órgano ambiental.

El **Artículo 13** versa sobre la tramitación telemática y el **14** sobre la responsabilidad administrativa y el régimen sancionador.

La **Disposición Adicional Primera** establece los umbrales de segregación de corrientes de residuos.

La **Disposición Adicional Segunda** recoge los requisitos para la utilización de los áridos reciclados y de los materiales de construcción obtenidos como producto de una operación de valorización de residuos de construcción y demolición.

La **Disposición Adicional Tercera** regula los procedimientos informáticos para el cálculo de la fianza.

La **Disposición Adicional Cuarta** versa sobre la compra pública verde.

La **Disposición Transitoria** regula la verificación de informes finales de gestión previstos en el artículo 6.

La **Disposición Final Primera** versa la aprobación de las ordenanzas municipales sobre residuos y demolición.

La **Disposiciones Finales Segunda y Tercera** contemplan las infraestructuras municipales para la gestión de residuos de construcción y demolición.

La **Disposiciones Final Cuarta** modifica el Decreto 49/2009, de 24 de febrero, estableciendo el régimen jurídico aplicable a las actividades de eliminación de residuos mediante su depósito en vertedero y la ejecución de rellenos.

La **Disposición Adicional Quinta** regula el desarrollo del Decreto.

La **Disposición Adicional Sexta** versa sobre la entrada en vigor del Decreto.

A continuación se presentan los Anexos:

Anexo I. Contenido mínimo del estudio de gestión de residuos y materiales de construcción y demolición.

Anexo II. Contenido adicional al estudio de residuos de construcción y demolición en edificios que han soportado actividades potencialmente contaminantes del suelo.

Anexo III. Contenido de los Informes Finales de Gestión.

Anexo IV. Requisitos técnicos de las plantas móviles.

Anexo V. Anexo II al Decreto 49/2009 de 24 de febrero. Procedimiento y criterios de admisión de residuos en vertederos.

III. CONSIDERACIONES

III.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El Proyecto de Decreto que se nos consulta supone la ampliación de algunos aspectos del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, en cuyo Preámbulo se indica su carácter de básico, pero dejando a la regulación específica de las Comunidades Autónomas determinados aspectos.

Se pretende erradicar la gestión incontrolada y clandestina de los citados residuos, con los efectos negativos que tiene sobre el medioambiente, e incorporar a la normativa autonómica los objetivos sobre recuperación de residuos de construcción y demolición marcados en la Directiva Europea y en la Ley Estatal de Residuos y Suelos Contaminados.

En consecuencia, el CES Vasco valora positivamente el Proyecto de Decreto. No obstante, estimamos necesario realizar algunas consideraciones.

Aspectos jurídicos

Desde el punto de vista jurídico convendría revisar el contenido del Preámbulo en la medida que se hace referencia a una ley, la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de Residuos que ha sido derogada y sustituida por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos contaminados.

El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente exhortaba a la revisión de la legislación sobre residuos, a la distinción clara entre residuos y no residuos, y al desarrollo de medidas relativas a la prevención y gestión de residuos, incluido el establecimiento de objetivos. En el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión de 27 de mayo de 2003, "Hacia una estrategia temática

para la prevención y el reciclado de residuos”; instaba a avanzar en su revisión.

20/11 *d*

Todo ello llevó a la sustitución del anterior régimen jurídico comunitario de residuos y a la promulgación de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas integrándolas en una única norma. Esta nueva Directiva establece el marco jurídico de la Unión Europea para la gestión de los residuos, proporciona los instrumentos que permiten disociar la relación existente entre crecimiento económico y producción de residuos, haciendo especial hincapié en la prevención, entendida como el conjunto de medidas adoptadas antes de que un producto se convierta en residuo, para reducir tanto la cantidad y contenido en sustancias peligrosas como los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente de los residuos generados. Así incorpora el principio de jerarquía en la producción y gestión de residuos que ha de centrarse en la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclaje u otras formas de valorización, incluida la valorización energética.

La transposición de la Directiva Europea se lleva a cabo a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos contaminados que sustituye a la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

No obstante, este Consejo quiere poner de manifiesto que la definición que la Directiva Europea hace de residuo, *“cualquier sustancia u objeto del cual un poseedor se desprende o tenga intención u obligación de desprenderse”* no establece una separación clara entre residuo y no residuo; y que, por lo tanto, la normativa todavía resulta mejorable en este sentido.

Necesidad de incardinación en el ámbito más amplio

Este Consejo entiende que el documento debería incardinarse en un ámbito más amplio, como sería la deseable aprobación de una futura Ley Vasca de Residuos.

Conexión del Proyecto de Decreto con la edificación sostenible y el diseño de los edificios

Llama la atención que, este Proyecto de Decreto que tal y como se menciona en el artículo 1.2.e), tiene como fin “contribuir al desarrollo de la edificación sostenible” y pretende fomentar la prevención (artículo 1.2 b), se centre exclusivamente en la gestión correcta de los residuos de la construcción y demolición, y no contemple el diseño de los edificios.

Es conocido que, según los tipos de diseño de los edificios, el volumen y peligrosidad de los residuos varían. Y el diseño modular de edificios (construcción en base a elementos prefabricados, por lo que se le conoce por construcción seca – lo contrario es la construcción húmeda, que impera en la construcción vasca-) logra una gran reducción de residuos, tanto en la construcción como en la demolición, porque los elementos pueden ser reutilizables. Esta es la razón principal por la que algunos países nórdicos logran cotas de reutilización y reciclado cercanas al 100%.

Reflexión y aclaración sobre cierta terminología

Tras la lectura de los artículos 10 y 13 observamos que los adjetivos telemático(s) y electrónico(s) se utilizan de una forma que estimamos convendría revisar y precisar.

Así en el artículo 10 se hace alusión a archivos *telemáticos* y en el 13 se habla de *medios electrónicos*.

III.2 CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Artículo 1. Objeto y fines

El punto 2 resulta complejo y no respeta un orden de actuaciones que si se establece en la normativa básica. Así, el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, que se cita en el primer párrafo del preámbulo del Proyecto de Decreto que se nos consulta establece la jerarquización de actuaciones comentada: prevención, reutilización, reciclado y otras formas de valorización.

20/11 d

El texto exacto que figura en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero dice lo siguiente:

“En este contexto, existe un consenso general de todos los sectores afectados sobre la necesidad de disponer de una normativa básica, específica para los residuos de construcción y demolición, que establezca los requisitos mínimos de su producción y gestión, con objeto de promover su prevención, reutilización, reciclado, valorización y el adecuado tratamiento de los destinados a eliminación.”

Por ello, proponemos refundir los apartados a) y b) de la forma siguiente:

“a) Fomentar, por este orden de importancia, la prevención, la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización de los residuos de construcción y demolición en condiciones ambientalmente seguras.”

Este nuevo apartado (e incluso los apartados a) y b) del Proyecto de Decreto), al priorizar las actuaciones según el orden de importancia, deja sin sentido al c).

Artículo 3. Ámbito de aplicación

El punto 3, se dice:

“3. Sin perjuicio de las obligaciones impuestas en virtud de la normativa específica aplicable, se excluirán del ámbito de aplicación de esta norma los sedimentos reubicados en el interior de las aguas superficiales a efectos de gestión de las aguas y de las vías navegables, de prevención de las inundaciones o de mitigación de los efectos de las inundaciones y de las sequías, o de creación de nuevas superficies de terreno, si se demuestra que dichos sedimentos son no peligrosos.”

20/11 **d**

Así, se afirma que se excluirán de la norma actuaciones como reubicación de sedimentos en el “interior de las aguas superficiales a efectos de gestión de las aguas y vías navegables, de prevención de las inundaciones o de mitigación de los efectos de las inundaciones y de las sequías”; y a nuestro entender este texto genera dudas.

Y ello porque hablar de actuaciones en el “*interior de las aguas superficiales*” no cuadra con la prevención o mitigación de las inundaciones. Debería ser sustituido por actuaciones en los cauces. Además, nos resulta difícil entender que tales actuaciones puedan mitigar sequías.

Artículo 5. Fianza

- Nos sorprende la cuantía del 120% ya que no resulta un porcentaje habitual y si es así nos parece desproporcionado.
- Se recomienda añadir un apartado 2 (pasando, el que figura en el Proyecto de Decreto que se nos consulta, a ser tercero).

“2. La fianza se depositará en el momento de obtener la licencia de obras por la persona productora de residuos”.

Y ello porque si bien la fianza se halla correctamente regulada no se indica en ninguna parte del artículo en qué momento debe depositarse ni por quien, por lo que es deseable la inclusión de algún tipo de regla al respecto.

Artículo 8. Segregación de residuos de construcción y demolición procedentes de obra mayor

En el punto 2 se menciona lo siguiente:

“2.- Los residuos que tengan la consideración de peligrosos (tales como amianto, PCBs o alquitranes de hulla), deberán ser segregados del resto de residuos para proceder a su correcto tratamiento por una persona gestora autorizada de residuos peligrosos.”

En nuestra opinión se trata de una lista excesivamente restrictiva de residuos peligrosos, que contrasta con la más amplia del Artículo 9. a) apartado 2; y además el etc. no agota la lista. Esta es:

“2. Residuos peligrosos: amianto, pinturas, detergentes, colas, resinas, aditivos, etc.”

Artículo 9. Obligaciones de las personas productoras y poseedoras de residuos de construcción y demolición procedentes de obra menor

Establece unas obligaciones loables de gestión de residuos de obra menor, pero teniendo en cuenta el descontrol existente, al menos en Municipios pequeños y medios, debería complementarse con iniciativas de la Consejería de Medio Ambiente y/o de las Mancomunidades. Y ello porque las ordenanzas que mandata la Disposición Final Primera no resuelve la escasez de medios de control, sobre todo en los municipios pequeños.

Artículo 10. Obligaciones de las personas gestoras de residuos de construcción y demolición

En apartado c) en relación al contenido de los certificados acreditativos se recomienda añadir lo que se expone a continuación.

*c) Extender a la persona poseedora o a la gestora que le entregue residuos de construcción y demolición los certificados acreditativos de la gestión de los residuos recibidos, especificando la persona productora, el número de licencia de la obra de procedencia, **así como el resto de apartados contenidos en el modelo previsto en el Anexo VI del presente Decreto...***

20/11 **d**

Y subsiguientemente, **crear un anexo VI** con los requisitos que debe contener el certificado acreditativo. Como ejemplo se propone que incluya entre otros: datos de la empresa constructora (o poseedor) donde figure su nombre o razón social y CIF; datos del productor de los residuos, donde figure nombre o razón social, CIF, dirección y municipio de la obra, licencia urbanística y fecha de entrega o entregas de los residuos, así como los datos del peticionario.

Artículo 12. Valorización de residuos de construcción y demolición en plantas móviles

Estimamos conveniente introducir una definición de lo que se entiende por “plantas móviles”.

Disposición Adicional Cuarta. Compra Pública Verde

- En primer lugar, observamos que la redacción resulta pobre porque no dice nada sobre aspectos muy importantes de minimización de residuos, como la construcción modular, o la no utilización de materiales tóxicos.

- En segundo lugar, estimamos conveniente sustituir *procurarán tener* por *tendrán*.

*“Las prescripciones... Asimismo, los órganos de contratación, al determinar los criterios que hayan de servir de base para la valoración de la oferta más ventajosa, ~~procurarán tener~~ **tendrán** en consideración las medidas sobre prevención y para la reutilización o reciclado de los residuos de construcción y demolición, así como la utilización en las unidades de obra de áridos y otros productos procedentes de valorización de residuos.”*

20/11 d

- En tercer lugar, se recomienda añadir, un apartado 2 que diga lo siguiente:

“La CAPV podrá incluir en los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos de obra que licite, la obligación de emplear a tal fin al menos un x% de materiales procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición”

Y ello porque estimamos que se trata de un complemento adecuado al fomento de la prevención y de la utilización. Así mismo mediante la redacción empleada se deja margen de discrecionalidad a la administración.

Disposición Final Cuarta. Modificación del decreto 49/2009, de 24 de febrero

La modificación del Art. 26 del Decreto 49/2009, que se recoge en el punto 2, establece que en el caso de rellenos de capacidad inferior a 500.000 m³ sólo necesita una comunicación previa al Ayuntamiento.

Dado que las cantidades próximas al límite superior pueden producir impactos muy importantes, la exigencia no está a la altura del daño potencial.

Disposición Final Quinta

Se recomienda añadir una nueva Disposición Final Quinta rubricada **“Actualización de Fianzas”**, con lo cual la que figura en el Proyecto de Decreto que se nos consulta pasaría a ser sexta (Sexta.- Desarrollo), o en su defecto incorporarla como un párrafo 2 a la quinta (Quinta.- Desarrollo), con la siguiente redacción:

“Se faculta al consejero o consejera competente en materia de medio ambiente para actualizar el importe de la fianza establecida en el artículo 5.”

Y ello porque puede darse el caso de que sea necesario actualizar el importe porcentual ($\pm 20\%$) de la fianza (bien al alza, bien a la baja) por motivos varios y no existe una disposición que expresamente lo reconozca.

20/11 d

IV. CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 18 de noviembre de 2011

Vº Bº El Presidente
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General
Francisco José Huidobro Burgos

