



Congreso Nacional del Medio Ambiente
Cumbre del Desarrollo Sostenible

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Los Planes municipales de residuos de construcción y demolición

Autor: Francisco J. Arenas Cabello

Institución: Profesor de Derecho Administrativo de la UNED
E-mail: fjarenas@der.uned.es



RESUMEN:

Los Planes municipales de residuos se han ocupado única y exclusivamente de la prevención y gestión de los residuos de naturaleza urbana, siendo de competencia autonómica o estatal la elaboración de planes para las diversas categorías de residuos existentes. Desde esta perspectiva, las entidades locales o municipales son competentes para la gestión de los residuos urbanos, correspondiendo 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. A esta categoría de residuos urbanos pertenecen los residuos de construcción y demolición que procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, si bien es cierto que no se suelen considerar urbanos «strictu sensu», sí requieren soluciones específicas en razón de su propia peculiaridad y estarán, por ello, sujetos a los requisitos que establezcan las Entidades locales en sus respectivas ordenanzas municipales. Por el contrario, los residuos de construcción y demolición que no procedan de obras menores (RCD), esto es, que precisen de proyecto firmado por profesional titulado serán de competencia de sus poseedores -los que ejecuten la obra de construcción o demolición: los constructores-, quienes estarán obligados a su gestión por sí mismos o a su entrega a un gestor de residuos para su valorización o eliminación, siendo de competencia autonómica. Es por ello, que a las comunidades autónomas corresponde la elaboración de Planes sobre RCD, restringiendo a las entidades locales sólo los de naturaleza urbana. Sin embargo, esta restricción para la elaboración de Planes locales o municipales sobre RCD parece superarse con la entrada en vigor del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los RCD, cuyo artículo 14 se refiere a los planes que aprueben las comunidades autónomas o las entidades locales. Ciertamente es que las entidades locales ostentan el control sobre la producción de estos residuos a través del otorgamiento de la licencia de obras, que se condiciona a la constitución de una fianza, pero no son competentes para su gestión, por lo que resulta necesario modificar la vigente Ley 10/1998 de Residuos para llevar a efecto la elaboración de los referidos planes locales o municipales de RCD.



ÍNDICE

1. **INTRODUCCIÓN**
2. **EL MODELO NORMATIVO DE LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN**
3. **LA PLANIFICACIÓN DE LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN**
4. **LOS PLANES MUNICIPALES DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN**
 - 4.1 **Contenido de los Planes municipales de residuos de construcción y demolición**
 - 4.2 **El control de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición a través de la licencia de obras**
5. **REFLEXIONES**

1. **INTRODUCCIÓN**

La presente comunicación tiene por objeto analizar desde una perspectiva jurídica la ordenación de los residuos de construcción y demolición, examinando el modelo normativo estatal, autonómico y local, así como la planificación, en especial los planes municipales de residuos de construcción y demolición, y el control de la producción y gestión de esta tipología de residuos, para concluir con unas reflexiones.

Previo al estudio del modelo normativo de los residuos de construcción y demolición, creemos conveniente dar cuenta, a modo de introducción, de los efectos que producen estos residuos en el medio ambiente. Por ello, resulta necesario señalar que la actividad humana produce múltiples y variadas tipologías de residuos que constituyen un serio problema medioambiental si no se adoptan adecuadamente estrategias globales y coherentes en torno a su *prevención* -mediante instrumentos que reduzcan la generación de residuos, como el empleo de tecnologías limpias y el diseño ecológico de los productos- y *gestión* -a través de las actividades de recogida, transporte, valorización y eliminación-.

Lo cierto es que todo bien material existente en el mercado se convertirá algún día en residuo, todo proceso productivo genera residuos, incluso los procesos de aprovechamiento de residuos -lo que se denomina valorización- generan a su vez desechos residuales no susceptibles de valorización posterior que deben eliminarse. Por ello, se hace necesaria para la acertada implementación de estas políticas la valoración del completo ciclo de vida de los recursos, desde su extracción hasta su etapa final como residuo, pasando por su utilización como producto.



La industria de la Construcción -como todos los sectores productivos de la economía- no se sustrae a esta conversión residual de todo bien material, cuyo impacto ambiental incide de modo sustancial a lo largo de todo su ciclo de vida; desde su primera fase, esto es, desde la producción de los materiales, hasta el final de su vida útil, que corresponde con la fase de demolición; pasando por la fase de ejecución material o construcción propiamente dicha.

La fase de producción y procesado de materias primas constituye la etapa más impactante, dado que la extracción de rocas y minerales industriales para la Construcción y otras industrias afines se lleva a cabo a través de la minería a cielo abierto, en sus dos modalidades: las canteras y las graveras, con sus nefastas repercusiones en el paisaje; lo cierto es que estas actividades se desarrollan con frecuencia en enclaves de gran valor ecológico y asociados a sistemas fluviales, generalmente próximos a núcleos urbanos.

No obstante, no serán objeto de estudio en esta comunicación los residuos, denominados de extracción, resultantes de la prospección, extracción, tratamiento y almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras, toda vez que las citadas actividades someten su régimen jurídico al Derecho Minero y específicamente sus residuos a la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas -cuyo plazo de transposición para los Estados miembros ha vencido el 1 de mayo de 2008-.

Por su parte, de los procesos de construcción de obra nueva de cualquier tipología edificatoria procede la generalidad de los residuos de construcción existentes, como consecuencia del dinamismo de este sector de la economía y por su mayor preponderancia respecto de obras de rehabilitación y demolición. Por último, la fase final de su ciclo de vida, la demolición, coincide con su tratamiento como residuo.

La mayoría de los residuos de construcción y demolición (en adelante, RCD) se destinan a eliminación en vertedero sin selección previa alguna y si bien son considerados inertes o asimilables a inerte y no contaminan, producen por el contrario un gran *impacto visual y paisajístico*, debido al gran volumen que ocupan y por el mínimo control ambiental que se ejercen sobre los terrenos destinados a su depósito. El resultado de este cuasi nulo control ambiental se puede concretar en suelos y acuíferos potencialmente contaminados bajo escombreras incontroladas y la limitación de los terrenos para usos potenciales en el futuro. Es precisamente la falta de responsabilidad y control efectivo sobre la gestión de estos residuos lo que ha dado lugar, entre otras razones, a la proliferación de vertidos incontrolados e indiscriminados en lugares próximos a los núcleos de población con fácil acceso rodado, tales como las márgenes de carreteras y caminos, vía pecuarias, ríos y arroyos.

Los RCD se conocen habitualmente como *escombros* que proceden, en su mayor parte, de la ejecución de obras de reforma de instalaciones y edificios, construcción de carreteras e infraestructuras, operaciones de derribo, así como de fracciones de materiales de construcción de obras de nueva planta y de pequeñas obras de reformas de viviendas o urbanizaciones. Estos residuos han venido a considerarse tradicionalmente como residuos básicamente inertes, esto es que no presentan *a priori* ningún riesgo de polución para el agua, suelo y aire. Los escombros y otros restos de la construcción constituyen residuos que contienen fracciones valorizables que se deben



recuperar, y otras fracciones que deben ser objeto de deposición controlada en el suelo para que se reincorporen al ciclo de la naturaleza en condiciones óptimas.

Además de los impactos visuales y paisajísticos señalados, existen otros relacionados con factores de índole *económico-financieros*, dado que la recogida, transporte, gestión y tratamiento de los residuos exige inversiones en infraestructuras, a los que se debe añadir los costes de inversiones asociadas a la descontaminación y restauración del medio ambiente.

Sin embargo, resulta paradójico que un país como España, cuya economía depende fundamentalmente de dos actividades tan productivas como el turismo y la industria de la Construcción, presente notables deficiencias en materia de prevención y gestión de RCD. Lo cierto es que no es necesario indagar demasiado en el mapa geográfico español para encontrarnos, próximos a las ciudades, con vertederos colmatados de escombros procedentes de RCD -sin tratamiento previo y, a menudo, sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa sobre vertederos- ni tampoco resulta difícil localizarlos en el litoral español. España se ha caracterizado en los últimos veinte años en practicar un desarrollo inmobiliario sin precedentes, tanto en el litoral como en el interior, pero sin orden ni concierto. Ciertamente, la adopción de medidas tendentes a recuperar los espacios destinados a vertederos mediante el reciclado de los residuos supone un alto coste tanto económico como cultural; no obstante, no se debe olvidar que las plusvalías generadas en el desarrollo urbanístico y los beneficios obtenidos en el proceso edificatorio, son más que suficientes para paliar el impacto que producen estos residuos en el ya deteriorado paisaje urbano español.

Es precisamente, la cuasi nula gestión de estos residuos -dado que la mayoría de ellos ponen fin a su ciclo de vida depositados en vertederos, tanto por razones económicas como por la abundancia y bajo precio de las materias primas por ejemplo del árido natural- la que ocasiona un efecto negativo doble: de un lado, intensificando la demanda irracional o insostenible de los recursos naturales, lo que redundaría en perjuicio de un mayor consumo de energía y generación de residuos en los procesos de transformación de las materias primas; y de otro, aumentando la necesidad de crear vertederos de RCD, lo que limita sus posibilidades de reciclado y valorización.

2. EL MODELO NORMATIVO DE LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

Los RCD en el Estado español han carecido de un régimen jurídico específico en esta materia hasta fechas muy recientes. La norma básica para esta tipología de residuos gira en torno a la Ley 10/1998, de 22 de abril, de Residuos (LR), que atribuye, de conformidad con los artículos 4 y 5, competencias a la Administración General del Estado para la elaboración de planes nacionales de residuos, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos de residuos. En estos planes nacionales se fijarán, entre otros requisitos, los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación. Planificación, que se ha traducido en el I Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición (2001-2006, PNRCD), aprobado por Resolución de 14 de junio de 2001, de la Secretaría General de Medio Ambiente, por la



que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 1 de junio de 2001, cuyos objetivos ecológicos fijados prácticamente no se han llevado a efecto.

Las razones de su verdadera ineficacia han sido múltiples y variadas, sirva como anticipo, la inexistencia de indicadores solventes acerca de la producción y generación de esta tipología de residuos, el propio modelo de planificación -de dudosa vinculación-, la cuasi nula gestión de estos residuos -dado que la mayoría de ellos ponen fin a su ciclo de vida depositados en vertederos, por su bajo precio- y la ausencia de un mercado efectivo y competitivo que permita introducir nuevamente estos materiales reciclados en los circuitos económicos.

Lo cierto es que la consecución de estos objetivos difícilmente se puede alcanzar sin el concurso de una normativa específica para la gestión de los RCD, basada en los principios de jerarquía de gestión y de responsabilidad del productor establecidos en la LR. A tal fin se ha aprobado, no sin cierto retraso, el necesario y esperado Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (PGRCD), de carácter estatal, en virtud de la competencia otorgada al Gobierno (artículo 1.2 LR) para establecer normas para los diferentes tipos de residuos, en las que se fijarán disposiciones particulares relativas a su producción o gestión.

El referido PGRCD define los conceptos de productor de residuos de construcción y demolición, que se identifica básicamente con el titular del bien inmueble en quien reside la decisión última de construir o demoler, y de poseedor de dichos residuos, que corresponde a quien ejecuta la obra y tiene el control físico de los que se generan en la misma. Asimismo, establece las condiciones que deberán cumplir, con carácter general, los gestores de residuos de construcción y demolición, así como las exigibles, en particular, para su valorización; al tiempo que exige a partir de determinados umbrales la separación de los RCD en obra para facilitar su valorización posterior, si bien esta obligación queda diferida desde la entrada en vigor del Real Decreto en función de la cantidad de residuos prevista en cada fracción.

Con todo, el marco legal estatal que regula los RCD lo constituyen, en sus aspectos básicos, la LR y el PGRCD, así como el capítulo 17 -relativo a los RCD- de la Lista Europea de Residuos (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), bien entendido que aquellos residuos peligrosos, los menos, que puedan generarse en obras de construcción y demolición han de someterse al Real Decreto 952/1997, de 20 de junio, que regula los residuos tóxicos y peligrosos. A las citadas normas habría que añadir, como disposición complementaria, el RD 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

Ahora bien, este modelo normativo estatal de los RCD convive -si bien con algunas discrepancias con el modelo normativo propio de Cataluña, cuya gestión de residuos como servicio público recae en la esfera local- con la estructura normativa y de planificación dispuesta por las Comunidades Autónomas. Desde esta perspectiva, la mayoría de las Comunidades Autónomas disponen ya de Planes y Programas específicos de RCD, en función de sus propias políticas y prioridades; y algunas cuentan con Leyes sectoriales reguladoras de residuos, y específicas para RCD, como normas



complementarias y adicionales de protección respecto de la legislación básica estatal. Sirva a título de ejemplo, para estas últimas, las normas de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid, respectivamente: Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos y Decreto 201/1994, de 20 de julio, regulador de los escombros y otros residuos de construcción (modificado por Decreto 161/2001); y Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos (Capítulo V: Normas específicas aplicables a los RCD) y Orden 2690/2006, de 28 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que regula la gestión de los RCD.

Finalmente, al modelo normativo estatal y autonómico sobre RCD, hay que sumar la capacidad normativa de las Entidades locales, que igualmente tienen asignadas competencias en esta materia; amén de los residuos procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, disponen de atribuciones para regular mediante Ordenanzas los RCD, si bien su desarrollo resulta variado, heterogéneo y limitado, si cabe, a resultas de la potestad otorgada a las Comunidades Autónomas, que podrán declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos. En cualquier caso, no se discute, en modo alguno, su capacidad legislativa para aprobar planes de RCD, si bien para los considerados urbanos o municipales, y regular el control de su producción, posesión y gestión, a través de la constitución de una fianza, al productor de residuos, vinculada a la licencia de obras.

3. LA PLANIFICACIÓN DE LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

La actividad administrativa de Planificación ha venido a considerarse como un supuesto adicional, con sus matizaciones, a la clasificación tripartita de las formas de la actividad administrativa, esto es, de limitación o policía, de fomento y de prestación o servicio público. No obstante, la actividad de Planificación y los propios Planes pueden tener un contenido muy diverso, existiendo desde una perspectiva jurídica notables diferencias entre unos y otros. Algunos no pasan de ser compromisos o programas de actuación futura de la propia Administración, formulados por el poder legislativo, como los Planes de Obras Públicas; otros implican compromisos con el sector privado en general y definen una política económica indicativa no compulsiva, como los planes de Desarrollo Económico y Social; y otros, en fin, como los Planes de Urbanismo, son concreciones limitadoras de derechos (*ius aedificandi*, en este caso) por vía reglamentaria, por lo que resultan incardinados en la actividad administrativa de limitación.

Ahora bien, esta técnica de intervención administrativa requiere, al objeto de delimitar el verdadero alcance de su vinculación normativa, del conocimiento de la configuración y procedimientos que se emplean para la elaboración y aprobación de los Planes. Desde esta perspectiva, debe subrayarse que la Planificación puede configurarse como un proceso de racionalización, referible a cualquier tipo de actuaciones, mediante el cual los poderes públicos identifican los objetivos que se pretenden conseguir en determinado ámbito y fijan los medios para su consecución.

Lo cierto es que los Planes o Programas se ordenan generalmente como *directrices de carácter político, carentes de valor vinculante*, en las que se definen unos objetivos de política ambiental que sirven para orientar la futura actividad normativa y



administrativa de los poderes públicos. Excepcionalmente, se configuran como instrumentos de naturaleza normativa y, por tanto, con fuerza vinculante.

Dicho de otro modo, y en atención a su rango normativo o forma jurídica, el Plan se aprobará a través de *instrumentos no normativos (Planificación indicativa)*, como el simple Acuerdo del Gobierno o Resolución del Consejo de Ministros, como el PNRCD (inspirado en las directrices, prioridades y criterios establecidos en la Ley 10/1998 de Residuos), el Plan Nacional de Residuos Peligrosos (aprobado por Resolución del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995), el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados (aprobado por Resolución del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995), etc., donde las exigencias formales propias de toda disposición general, como el procedimiento de elaboración y publicación, brillan por su ausencia; o bien como *norma jurídica (Planificación vinculante)*, adoptando la forma jurídica de Ley, como el Plan Hidrológico Nacional (aprobado por Ley 10/2001, de 5 de julio), los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (aprobado por Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres) o los Planes Energéticos (de Planificación vinculante, con la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional; y de Planificación indicativa, con la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico), con eficacia jurídica para los poderes públicos y particulares. Por último, una tercera *Planificación* puede considerarse como *influyente*, de la que no se derivan, a priori, efectos jurídicos vinculantes, como el Plan de Energías Renovables (aprobado por Resolución del Consejo de Ministros de 26 agosto de 2005, para el período 2005-2010), en que se establecen determinados objetivos y se instrumentan los medios para su consecución, de carácter incentivador para la iniciativa privada, donde los particulares que disfruten de las subvenciones y beneficios fiscales establecidos quedarán vinculados con el Plan.

En cualquier caso, que los Planes revistan naturaleza normativa depende no tanto del procedimiento por el que se proceda a su aprobación -mediante Ley, Reglamento o simple Acuerdo del Gobierno o Resolución administrativa- como del propio contenido del Plan, el cual puede limitarse a establecer directrices o líneas de actuación muy generales, remitiendo a otros instrumentos normativos o de planeamiento su concreción o bien contener objetivos y prescripciones concretas y directamente vinculantes.

Incardinada la Planificación como forma de actividad administrativa y determinado su correspondiente grado de vinculación normativa, dependiendo de la adopción de su forma jurídica y contenido, estamos en condiciones de señalar que el instrumento de alcance nacional que regula la prevención y gestión de los residuos corresponde, básicamente, a la denominada Planificación indicativa, por mucho que se empeñe el TS en reconocer que los Planes de residuos tienen naturaleza normativa (en referencia a la STS de 16 de mayo de 1994 -Ar. 3609- sobre el Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, aprobado por la Comunidad Autónoma de Cantabria, al que califica como "instrumento normativo").

En teoría la Planificación constituye la técnica de intervención administrativa que permite racionalizar mejor las acciones a acometer con vistas a la alcanzar la prevención y gestión adecuada de los residuos. Los primeros Planes que se vienen a imponer a los Estados miembros de la UE desde instancias comunitarias tienen su origen en la Directiva de residuos de 1975, cuyo artículo 6 contenía la obligación de establecer tan pronto como fuera posible uno o varios planes de gestión de residuos, quedando abierta



la posibilidad de planificar los residuos incluso a escala comunitaria, circunstancia ésta que nunca llegó a feliz término.

Esta previsión genérica de establecer planes se ha venido manteniendo en la Directiva de residuos de 1991, que modifica la Directiva de 1975; y actualmente la Directiva de 2006, en su artículo 7, impone el establecimiento tan pronto como sea posible de uno o varios planes de gestión de residuos, que se referirán en particular a los tipos, cantidades y origen de los residuos que habrán de valorizarse o eliminarse; las prescripciones técnicas generales; todas las disposiciones especiales relativas a residuos particulares; los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación. Asimismo, en la actual Estrategia Comunitaria de gestión de residuos, adoptada por resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997, se contempla la conveniencia de elaborar planes de residuos. Esta prioridad también se constata en la “Estrategia Temática de Prevención y Reciclaje de Residuos”, en la que se contempla, incluso, la elaboración de planes específicos de prevención de residuos.

No obstante, la inconcreta configuración jurídica comunitaria de estos instrumentos requiere precisar el alcance de su contenido mínimo por la vía judicial. En este sentido, la STJE de 1 de abril de 2004 obliga a que estos planes incluyan «un mapa que señale el emplazamiento concreto que se dará a los lugares de eliminación de residuos o unos criterios de localización suficientemente precisos para que la autoridad competente para exigir una autorización con arreglo al artículo 9 de la Directiva pueda determinar si el lugar o la instalación de que se trate está incluido en el marco de la gestión prevista por el plan».

Asimismo, el desarrollo y aplicación de los planes constituyen obligaciones legales impuestas por las Directivas sobre residuos a los Estados miembros, cuyo incumplimiento se ha traducido en numerosas sentencias condenatorias por no comunicar o por no mantener al día los planes de residuos. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha condenado de manera inexorable a determinados Estados, pese a las defensas mantenidas relativas al orden jurídico interno o meras situaciones de hecho internas, como la oposición local para aprobar planes (Véanse, en este sentido, la STJE de 2 de abril de 1992 -Asunto 45/91 Comisión/Grecia-. Asimismo, las SSTJE de 2 de mayo de 2002, de 24 de enero de 2002 y de 24 de enero de 2002 condenan respectivamente a Francia, Italia y Reino Unido por no incorporar los planes de residuos).

Por lo demás, debemos remitirnos a lo reproducido más arriba acerca del carácter no vinculante de su contenido, precisando que no existen previsiones normativas sobre el alcance y efectos de los Planes nacionales de residuos, toda vez que las competencias ejecutivas corresponden en materia ambiental a las Comunidades Autónomas.

No se deduce lo mismo de los Planes autonómicos de residuos, cuyo contenido ha de ser el mismo que los anteriores, pero añadiendo la LR como objetivo propio de los Planes autonómicos «los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos». Por tanto, parece claro que la determinación del emplazamiento de las instalaciones de eliminación de residuos incide de forma patente y manifiesta en la Ordenación del Territorio, incluso contrariando las previsiones de ésta; de ahí, que se haya de solucionar esta discrepancia en virtud de la primacía de los Planes sectoriales de residuos sobre el Planeamiento territorial, lo que no se discute en modo alguno su carácter vinculante, si bien para una mayor legitimación en el procedimiento de elaboración y aprobación de estos Planes sectoriales de residuos debería garantizarse la



participación de todas las Entidades locales afectadas, de conformidad con los artículos 59.1 y 58.2 LBRL.

La vinculación de las determinaciones de la Planificación sectorial de residuos sobre la Planificación territorial se pone de manifiesto en distintas Leyes autonómicas de residuos, entre otras: la Ley 10/1997 de residuos de Galicia, que establece la subordinación de los planes de urbanismo al contenido del plan sectorial sobre residuos, obligando en su artículo 24 a los municipios que se vean afectados por obras e instalaciones previstas en el Plan a adaptar sus instrumentos de planeamiento a las determinaciones de éste; y la Ley 5/2003 de residuos de Madrid, cuyo artículo 11.1 establece que los Planes en materia de residuos serán de obligado cumplimiento para Administraciones Públicas y particulares, constituyendo, en especial, un límite vinculante para cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones no podrán modificar, derogar o dejar sin efecto aquellos.

Finalmente, no está de más recordar -amén de la relación existente entre los planes de gestión de residuos con otras formas típicas de planificación, como la territorial o económica- las previsiones impuestas en torno a la participación y transparencia, tanto por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente -a este respecto, serán objeto de evaluación ambiental los planes y programas, así como sus modificaciones, relativos a la gestión de residuos (en la actualidad se ha elaborado el Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015, en trámite de información pública, y sometido previamente al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, previsto en la referida Ley 9/2006, que contiene, entre otros Planes, el II Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición)-, como por la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (transposición de la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental).

4. LOS PLANES MUNICIPALES DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

Los problemas competenciales en materia de residuos en el ámbito local se relacionan básicamente con su gestión; por ello, resulta necesario aquí determinar cuál es el alcance del concepto gestión. A este respecto, si nos remitimos a la LR, a su artículo 3 h), podemos constatar que por «gestión» se entiende: la recogida, el almacenamiento, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas actividades, así como la vigilancia de los lugares de depósito o vertido después de su cierre.

Señaladas las actividades propias de la gestión de residuos, debemos subrayar que, pese a las prescripciones establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) acerca de las competencias locales en materia residuos, resulta confusa y contradictoria la intervención de los Entidades locales en su gestión a resultas del artículo 4.3 LR. Desde esta perspectiva, el artículo 86.3 LBRL reserva a favor de las



Entidades locales, sin limitación alguna, la actividad esencial de recogida, aprovechamiento y tratamiento de residuos. Asimismo, el artículo 26 LBRL exige a los municipios la prestación obligatoria de determinados servicios públicos como la recogida y el tratamiento de residuos (para los de población superior a 5000 habitantes. Y por último, el artículo 25 del mismo texto establece la recogida y tratamiento de residuos. Sin embargo, el artículo 4.3 LR introduce limitaciones materiales al determinar que las Entidades locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y en las que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas. 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.

De lo que se infiere, que las competencias de las Entidades locales versarán únicamente sobre «residuos urbanos». No obstante, la LR, en su artículo, 12.3, va aún más lejos en sus limitaciones al vaciar cuasi de contenido la supuesta reserva y el servicio obligatorio en favor de las Entidades locales, al advertir que las Comunidades Autónomas podrán declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos (como los urbanos, por ejemplo).

De lo anterior se puede deducir, igualmente, que en el ámbito local sólo es posible elaborar Planes de residuos urbanos. Así, lo constata el artículo 5 LR, al disponer que las Entidades locales podrán elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos, de acuerdo con lo que, en su caso, se establezca en la legislación y en los planes de residuos de las respectivas Comunidades Autónomas. Por su parte, menos explícita es la previsión contenida en el PGRCD, en su artículo 14, acerca de la Planificación sobre RCD; en este sentido, dispone que los planes sobre residuos de construcción y demolición o las revisiones de los existentes que, de acuerdo con los apartados 4 y 5 del artículo 5 de la LR, aprueben las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, contendrán como mínimo... Obviamente, se refiere a los planes de residuos urbanos que aprueben las Entidades locales.

Por tanto, será en el ámbito de los residuos urbanos donde tendrán cabida los Planes municipales de RCD, si bien limitados, conforme a la definición de residuos urbanos o municipales dada por el artículo 3 a) LR, a aquellos residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, dado que el resto de RCD, excluidos del concepto de residuo urbano o municipal, se someten a la supervisión de la Administración autonómica, para autorizar, vigilar y sancionar las actividades de producción y gestión de residuos, cuya responsabilidad recaerá en los poseedores, conforme al artículo 11 LR; por tanto, la planificación de estos RCD será, en todo caso, de ámbito autonómico.

Ahora bien, pese a que la gestión de estos RCD no resulte de competencia local, si resulta obligado reseñar la forma en que las Entidades locales intervienen en las actividades de producción y gestión de RCD, variando enormemente de unas Comunidades a otras, incluso de unas provincias a otras dentro de una misma Comunidad Autónoma. Entre las circunstancias más influyentes podemos destacar el grado de intervención que la Entidad local, históricamente, ha tenido en la gestión de los RCD en su territorio, el reparto competencial establecido en la legislación de la Comunidad Autónoma en que se ubique la Entidad local y el modelo de gestión de los RCD establecido en el Plan autonómico de RCD. Asimismo, no debe negarse la



evidencia de un determinado interés local en la ubicación de los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de estos residuos en su término municipal. Por ello, se hace necesaria la participación de las Entidades locales en la elaboración y tramitación de los Planes autonómicos de RCD.

Cierto es que el criterio del origen o la procedencia de los RCD va a permitir su consideración como residuo urbano, en este supuesto, para las obras menores y de reparación domiciliaria, que podrá planificarse su producción y gestión en el ámbito local mediante Planes municipales de RCD. Ahora bien, surge el problema cuando en determinadas Comunidades Autónomas, como la andaluza, en la Ley 7/94, de protección ambiental, al establecer que las Entidades locales son las competentes para la gestión de los residuos urbanos, entre los que incluye de forma genérica los escombros y restos de obras, sin hacer distinción entre los restos de obra menor de procedencia domiciliaria y el resto de los RCD. Sin duda, esta normativa era anterior a la LR; sin embargo, en las siguientes regulaciones establecidas por la Comunidad Autónoma andaluza, posteriores ya a la normativa estatal, no se produce ningún cambio al respecto (Decreto 218/1999, Plan Director Territorial de Residuos Urbanos de Andalucía).

De hecho, en esta Comunidad Autónoma, en el ámbito local, se han aprobado Planes Provinciales de RCD, como el Plan Provincial de Gestión de RCD de Huelva, de junio de 2005. Cabe recordar que la LR, en su artículo 5.5, cuando establece que asimismo pueden existir Planes locales de residuos, se refiere de ámbito municipal, supramunicipal y provincial y su existencia depende de que así se contemple expresamente en la legislación autonómica. Pues bien, el citado Plan local de Huelva recoge los distintos modelos de gestión de los RCD existentes en el territorio andaluz, representativo de los distintos ámbitos (municipal, mancomunado, y provincial) de gestión desde los que se puede abordar la solución a la problemática de los RCD. En cualquier caso, los Planes locales de RCD adaptarán sus determinaciones a los Planes autonómicos de RCD.

4.1 Contenido de los Planes municipales de residuos de construcción y demolición

Como establece el artículo 5.5 LR, las Entidades locales podrán elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos, de acuerdo con lo que, en su caso, se establezca en la legislación y en los planes de residuos de las respectivas Comunidades Autónomas. A este respecto, las Leyes autonómicas establecen el contenido de los Planes municipales, como la fijación de los circuitos de recogida, los lugares de ubicación de los contenedores, los equipos e instalaciones necesarios y el resto de los datos para la adecuada organización del servicio.

En el caso concreto de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid dispone que las Entidades locales podrán aprobar en el ámbito de sus competencias sus propios Planes en materia de residuos, de conformidad con lo previsto en esta Ley, en sus normas de desarrollo y en los planes autonómicos en materia de residuos, cuyo contenido mínimo será el previsto en el artículo 9.2 de esta Ley, si bien referido al ámbito territorial que les es propio, además del que resulte de los



Planes de residuos de la Comunidad de Madrid. En este sentido, el referido artículo señala, entre otras medidas integrantes del contenido mínimo, el análisis y diagnóstico de la situación existente así como la estimación de los tipos y cantidades de los residuos que van a ser objeto del Plan; los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación de los residuos y las medidas a adoptar para la consecución de estos objetivos; los criterios a tener en cuenta para la localización de las infraestructuras necesarias; la estimación de los costes de ejecución del plan y de los medios de financiación correspondientes; la programación temporal de las actuaciones previstas para la ejecución del Plan; y el plazo y procedimiento de revisión del Plan.

Sin embargo, las anteriores previsiones constituyen un contenido mínimo genérico para todo tipo de Plan municipal de residuos, por lo que habrá que estar para un conocimiento más específico de ese contenido mínimo a lo dispuesto en el PGRCD, cuyo artículo 14 prevé que los planes sobre RCD o las revisiones de los existentes que aprueben las Entidades locales, contendrán como mínimo:

- a) La previsión de la cantidad de residuos de construcción y demolición que se producirán durante el período de vigencia del plan, desglosando las cantidades de residuos peligrosos y de residuos no peligrosos, y codificados con arreglo a la lista europea de residuos publicada por Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, o norma que la sustituya
- b) Los objetivos específicos de prevención, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación, así como los plazos para alcanzarlos
- c) Las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos, incluidas las medidas de carácter económico
- d) Los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos
- e) La estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación
- f) Los medios de financiación
- g) El procedimiento de revisión

Como se ha señalado anteriormente, la gestión de los RCD procedentes de obras menores y reparación domiciliaria corresponde a los municipios, quienes prestarán 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. Eso sí, con las observaciones formuladas acerca de la potestad atribuida las Comunidades Autónomas en orden a poder declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión. Operaciones de gestión, que en todo caso, se llevarán a cabo sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna o flora, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés.

Respecto a la codificación de los RCD, se refiere al capítulo 17 de la Lista Europea de Residuos, bien entendido que aquellos residuos peligrosos, los menos, que



puedan generarse en obras de construcción y demolición han de someterse al Real Decreto 952/1997, de 20 de junio, que regula los residuos tóxicos y peligrosos.

Finalmente, todo Plan debe regirse por unos principios básicos, como el principio de jerarquía, donde la prevención y reutilización deben prevalecer sobre el reciclado y valorización y, en último lugar, como opción menos aconsejable, el vertido o deposición final en vertederos controlados; el principio de proximidad, debiendo reducir, en la medida de lo posible, las distancias del transporte de este tipo de residuos, etc.

4.2. El control de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición a través de la licencia de obras

Cierto es que las Entidades locales no ostentan competencias en la gestión de los RCD que no procedan de obras menores o de reparación domiciliaria, dado que son sus poseedores los responsables de su gestión. Sin embargo, sí disponen de un instrumento de control, ya conocido en el ámbito de la edificación, pero que en la práctica poco uso se ha hecho de él, nos estamos refiriendo a la licencia de obras, sujeta a fianza por parte del productor para responder específicamente de la gestión de los RCD que se produzcan en obra. Fianza u otra garantía financiera análoga, que será devuelta cuando acredite fehacientemente la adecuada gestión de los RCD en una operación de valorización o de eliminación.

Este mecanismo de control de la gestión se contempla en el PNRCD (2001-2006), en su apartado 2.3, dedicado a instrumentos para alcanzar los ya citados objetivos ecológicos. A tal efecto, propone la elaboración de una normativa específica donde se tendrá en cuenta la posibilidad de ligar las licencias de obra a la correcta gestión de los RCD.

Por su parte, los Planes o Programas autonómicos, igualmente, recogen el referido instrumento de control. Así, y a título de ejemplo, el Plan de Gestión Integrada de los RCD de Madrid (2002-2011) señala que corresponde a los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid con población inferior a 300.000 habitantes el establecimiento de los procedimientos administrativos para garantizar la correcta gestión de los RCD, mediante la inclusión junto con las tasas que se han de abonar en la concesión de la licencia municipal de una fianza, proporcional al volumen de RCD generados.

El resultado, sin éxito, de estos instrumentos no normativos referidos a la Planificación indicativa ya se ha comentado anteriormente. Sin embargo, esta falta de voluntad política no sucede en Cataluña, la Comunidad Autónoma más avanzada en esta materia, pues desde la entrada en vigor del Decreto 201/1994, de 26 de julio, regulador de los derribos y otros residuos, modificado por Decreto 161/2001, de 12 de junio, sienta las bases de un nuevo modelo de gestión de los RCD. En este sentido, el Decreto establece que los productores y poseedores están obligados a afianzar, en su caso, en el momento de obtener la licencia urbanística municipal, los costes previstos de gestión de los residuos, salvo en el caso de que este afianzamiento sea aportado por el gestor del residuo. En el proyecto técnico, que se acompaña a la solicitud de la licencia urbanística de derribo o excavación, se deben evaluar el volumen y las características de los



residuos que se originarán. El importe de la fianza, que se debe depositar en el momento de obtener la licencia urbanística municipal, se fija en una cuantía metálica por tonelada de residuos previstos en el proyecto y en función del tipo de residuos, esto es, de derribos y de la construcción o de excavaciones.

Por su parte, esperanzadora resulta la regulación de la Ley autonómica 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, cuyo capítulo V se refiere a la producción de RCD, señalando que los productores estarán obligados a comunicar a la Entidad Local, en la forma que reglamentariamente se establezca, la estimación de la cantidad de residuos a generar. Asimismo, la Entidad Local correspondiente establecerá los mecanismos de control y las acciones necesarias para garantizar la correcta gestión de los RCD generados en su término municipal, incluyendo el depósito previo por el productor de los residuos de una fianza proporcional al volumen de residuos a generar que se calculará de acuerdo con los criterios que reglamentariamente se establezcan.

Reglamentación, que tiene su fruto con la Orden 2690/2006, de 28 de julio, que regula la gestión de los RCD; disponiendo que es competencia de los Ayuntamientos establecer los instrumentos de control y las actuaciones necesarias para llevar a cabo el control de la generación de RCD. Esta norma constituye el marco general al que habrán de adecuarse las Ordenanzas municipales, resultando de aplicación supletoria en caso de no existir regulación municipal específica (artículo 2 de la Orden 2690/2006, de 28 de julio, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid). Las Entidades locales dispondrán del plazo máximo de un año, desde la entrada en vigor de la presente Orden, para adaptar sus ordenanzas municipales a lo dispuesto en ésta (según Disposición Transitoria de la Orden, por tanto, en vigor desde el 15 de agosto de 2007).

Llegados a este punto, sólo nos resta comentar la regulación que de este instrumento de control de gestión de los RCD hace el PGRCD. A este respecto, se debe subrayar que el texto normativo no exige la constitución de fianza alguna al productor de RCD, sino que se remite a la legislación de las Comunidades Autónomas para poderla imponer, vinculándola al otorgamiento de la licencia municipal de obras, en cuantía suficiente para garantizar el cumplimiento, frente a la Administración. Dicha cuantía se basará en el presupuesto del estudio de gestión de RCD que se incluya en el proyecto.

La fianza o garantía financiera equivalente que, en su caso, se establezca, podrá ser devuelta, a la finalización de la obra o parcialmente durante la ejecución de la misma, en los términos establecidos en la licencia de obras, una vez presentados por el titular de la licencia los certificados y demás documentación acreditativa de la gestión de los RCD en una operación de valorización o de eliminación (artículo 6 PGRCD).



5. REFLEXIONES

Desde luego, el deficiente marco normativo existente en nuestro país en materia de RCD no facilita en modo alguno alcanzar mínimamente los objetivos ecológicos de prevención y gestión establecidos en cualquier tipo de Plan de RCD, ya sea de ámbito local o autonómico, dado que, como hemos venido señalando, la eficacia o vinculación normativa de la Planificación queda cuasi desdibujada si no viene acompañada de la norma jurídica de obligado cumplimiento.

Cierto es que las Administraciones locales ostentan plenas competencias en materia de gestión de RCD y de procedimiento administrativo de obtención de la licencia de obras, y a ellas les corresponde por tanto establecer a través de sus Ordenanzas sistemas de control de la gestión al efecto; sin embargo, si omiten dichos sistemas, deberán ser las Comunidades Autónomas las que con carácter supletorio establezcan e impongan el control de la gestión adecuada mediante la exigencia de fianza o cualquier otra garantía financiera.

Por tanto, habrá que estar a lo que determinen las Comunidades Autónomas y las Entidades locales para el cumplimiento de las competencias que, respectivamente, les atribuye la legislación de residuos. De lo que se desprende, que la gestión de los RCD en nuestro país no va a ser uniforme ni horizontal en todas las Comunidades, sino que se verá reflejado un mapa geográfico autonómico donde las Comunidades con mayores recursos dispondrán de un sistema de gestión adecuado, y las menos ricas de un sistema insuficiente, si es que lo implantan.

Por último, sería recomendable la elaboración de una norma técnica de calidades de los materiales reutilizables o reciclables procedentes de los RCD, dado que encuentran un serio obstáculo en la ausencia de mercados establecidos al efecto y/o en la baja aceptación de los productos reciclados, dado que la mayor parte de los residuos necesitan de procesos previos con tecnologías necesarias para lograr que dichos productos cumplan con los requisitos técnicos adecuados para su empleo en la industria de la construcción. Norma técnica, que debería exigir en todos los proyectos, ya sean de edificación o de construcción, la incorporación de materiales reciclados procedentes de plantas de tratamiento instaladas al efecto.



BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS CABELLO, F. J.: «El impacto ambiental en la Edificación. Criterios para una Construcción Sostenible», Edisofer, Madrid, 2007
- BILBAO, E.: Gestión de los residuos de la construcción y demolición, En *Ingeniería Química*, Madrid, 2005, nº 420, págs. 219-224
- DOMÉNECH, X.: «Química ambiental: el impacto ambiental de los residuos», Miranguano, Madrid, 1997
- LOZANO CUTANDA, B.: «Derecho Administrativo Ambiental», Madrid, Dykinson, 2005
- QUINTANA LÓPEZ: «La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente». Montecorvo. Madrid, 1987
- PARADA VÁZQUEZ, R.: «Derecho Administrativo I», Madrid, Marcial Pons, 2007

ABREVIATURAS

LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local
LR	Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos
PGRCD	Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición
PNRCD	Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición (2001-2006)
RCD	Residuos de Construcción y Demolición
TS	Tribunal Supremo
STJE	Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo
STS	Sentencia del Tribunal Supremo