

IP 6/08

**Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que  
se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos  
de Construcción y Demolición de Castilla y León 2008-2010**

Fecha de aprobación:  
*Pleno 30 de junio de 2008*



## **Informe Previo 6/08 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León 2008/2010.**

Con fecha 9 de junio de 2008, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto, arriba reseñado.

A la solicitud realizada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe y la documentación que ha servido para su realización.

No alegándose por la solicitante razones de urgencia, procede la tramitación ordinaria prevista en el Art. 35 del Decreto 21/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Inversiones e Infraestructuras, que lo analizó en su sesión del día 16 de junio de 2008, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en la reunión del día 23 de junio de 2008 acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó el Informe en sesión de 30 de junio de 2008.

### **Antecedentes**

#### **a) Europeos:**

- Directiva 2006/12/CE, del Parlamento y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a residuos.
- Directiva 85/337/CE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.



- Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos.
- Decisión 2000/532/CE, de la Comisión, de 3 de mayo, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos.
- Decisión 200/33/CE 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.
- Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y el control integrados en la contaminación.

#### **b) Nacionales:**

- Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos
- Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.
- Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de enero del 2000.
- Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición 2001-2006, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 14 de junio de 2001.
- 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.
- Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.
- Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.
- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición

**c) de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:**

- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León.
- Decreto 209/1995, de 5 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León.
- Decreto 74/2002, de 30 de mayo, por el que se aprueba la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010.
- Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.
- 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".



**d) de otras Comunidades Autónomas:**

- Plan de Gestión Integrada de los Residuos de Construcción y Demolición de la *Comunidad de Madrid* 2002-2011 y Orden 2690/2006, de 28 de julio de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regula la gestión de los RCD en la Comunidad de Madrid.
- Plan de *Castilla la Mancha* de Gestión de los Residuos de Construcción y Demolición, aprobado por Decreto 189/2005, de 13 de diciembre.
- Decreto 200/2004, de 1 de octubre de la *Comunidad Valenciana*, por el que se regula la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración, acondicionamiento y relleno, o con fines de construcción.
- Decreto 260/2006 de 27 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Producción, Posesión y Gestión de los residuos de la construcción y la demolición en la *Comunidad Autónoma de Aragón* .
- Resolución de 17 de junio de 2005 de la *Comunidad Autónoma de Galicia*, por la que se acuerda hacer público el Programa de Gestión de Residuos y Demolición de Galicia 2005/2007.
- Decreto 10/2000 de 4 de febrero por el que se fija provisionalmente y con carácter de extrema urgencia, la selección y vertido de residuos de la construcción y demolición en la *Comunidad Autónoma dels Illes Balears*.
- Decreto 423/1994, de 2 de noviembre sobre gestión de residuos inertes e inertizados, de la *Comunidad Autónoma del País Vasco*.

## **Observaciones Generales**

### **Primera.-**

*El Plan Regional de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León* se enmarca dentro de la *Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad*, como un plan de ámbito sectorial, para colmar el vacío de regulación específica y ordenación de la gestión de este tipo de residuos. El plan se asienta en los pilares básicos de la prevención, la reutilización de materiales reciclados y el control de los vertidos.

La necesidad y oportunidad del Proyecto de Decreto se derivan no solo de la necesidad de asumir los objetivos marcados en la *Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad*, para todo tipo de residuos, sino también porque a partir del *Real Decreto, 105/2008 de 1 de febrero*, norma que tiene carácter básico, es obligado gestionar este tipo de residuos.

### **Segunda.-**

El Plan se diseña con un carácter flexible, que permitirá las acomodaciones que el paso del tiempo vaya exigiendo, y prevé su revisión y actualización periódica. Sin embargo, el corto periodo temporal que prevé el mismo 2008/2010, hace poco efectiva la posibilidad de revisión y prácticamente imposible la actualización.

### **Tercera.-**

El Plan propone un modelo de gestión que cuenta como principales agentes en la eliminación de residuos, a través de la creación de las infraestructuras adecuadas, con la iniciativa privada.

La Administración asume un papel incentivador, orientador y de control de estas iniciativas de actuación en el ámbito de su actividad empresarial en libre competencia. Ello no obsta a que las Administraciones Públicas puedan intervenir en ese modelo subsidiariamente, allí donde la iniciativa privada no cubra las previsiones del Plan.



#### **Cuarta.-**

No obstante, las formulas de una posible intervención subsidiaria de la Administración no aparecen indicadas en el Plan y no resultan fáciles, mas allá de la oferta del suelo, de los consorcios locales y de los consorcios provinciales de gestión de residuos. Por ello, es importante favorecer la puesta en valor de los residuos y la utilización de materiales de valorización como materias primas en el mercado de la obra pública y privada para favorecer a esta industria de recuperación y transformación.

#### **Quinta.-**

La participación social en la elaboración del Plan se ha llevado a cabo a través de la información pública, con una amplia aportación de alegaciones y del trámite de audiencia, contando también con el Informe favorable de evaluación ambiental.

La participación ciudadana es decisiva no solo en la fase de elaboración del Plan, sino también en su ejecución, pues sin el compromiso por modificar usos y costumbres de quienes generan estos residuos no será fácilmente posible lograr con éxito la reducción y gestión de unos residuos que en los últimos años han crecido al ritmo de la actividad del sector de la construcción.

#### **Sexta.-**

El Plan sirve para proteger con mayor intensidad el medio ambiente, al asumir una mayor vinculación en la determinación de los objetivos que aparecen en la *Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad.*

#### **Séptima.-**

El Plan se aplica a los residuos generados en todo tipo de obras, civil o de edificaciones, públicas o privadas, que aparecen recogidas en el *capítulo 17* de la *Lista Europea de Residuos*, publicada por la *Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero* y se incorporan al mismo.



Estos residuos no aparecen ligados al territorio, como en el caso de los residuos urbanos, sino que participan de la naturaleza de residuos industriales, aunque merecen consideración y tratamiento específicos.

#### **Octava.-**

Con el propósito de conocer la situación actual de estos residuos en la Comunidad, se realiza en el Plan una encuestación para contar con un muestreo estadístico en poblaciones agrupadas por franjas de población, con resultados que ponen de manifiesto la falta de un comportamiento uniforme y organizado, ausencia de una red de infraestructuras y operadores de estos residuos, vertidos mixtos junto con los residuos urbanos, no aplicación de un canon o tasa municipal por vertido en la mayoría de los casos, ausencia de separación de materiales previo al vertido y falta de normativa y programas municipales específicos para estos residuos.

#### **Novena.-**

Además, y para completar el análisis de la situación actual de la Comunidad, se han tenido en cuenta unos índices de producción de residuos, a partir de datos estimados por el Ministerio de Fomento sobre licencias de obra, y también de ratios de cantidad de residuos por superficie construida. Con los anteriores datos, se establece una tabla comparativa que se incluye en el Plan.

#### **Décima.-**

Los costes de la gestión de estos residuos recaerán íntegramente sobre los productores y/o poseedores de los mismos, abonándose a los gestores de las plantas de tratamiento.

El CES considera positiva la regulación que, a este respecto, establece el Real Decreto 105/2008 en su artículo 5.





### **Undécima.-**

El Decreto tiene un artículo único por el que se aprueba el Plan que se acompaña con Anexo a la Disposición, y cuenta además con dos Disposiciones Finales.

### **Observaciones Particulares al Plan.**

#### **Primera.-**

En el *capítulo 6* se articula a partir de unos principios rectores, la fijación de objetivos específicos y las actuaciones para alcanzar los mismos, un primer esfuerzo de ordenación, programático, que sienta las bases para que en el *capítulo 7* se regule un modelo de gestión.

De forma más concreta, coordinada y cuantificable se presenta una tabla (*punto 8.2 Programas de desarrollo*) en la que se asocian programas, objetivos, líneas de actuación y unas propuestas de porcentajes (mínimos, intermedios y máximos) a alcanzar a una fecha, que sirve para establecer un calendario de logros de objetivos y actuaciones de gestión, y resulta un instrumento útil para el seguimiento y control del Plan.

#### **Segunda.-**

En el *capítulo 7* se propone un modelo de gestión para conseguir una gestión adecuada de los residuos de construcción y demolición. El modelo se concibe con un carácter descentralizado, a partir de una zonificación de la Comunidad a tres niveles: capitales de provincia, municipios de su ámbito de influencia, resto de la provincia y zonas aisladas. De forma que permita cubrir las necesidades operativas de todos los municipios, con un criterio de proximidad que abarate costes.

Particular importancia adquiere, a nuestro juicio, el tratamiento específico de las “zonas aisladas” en una Comunidad como la de Castilla y León. La alternativa que se ofrece en estos casos para almacenar en contenedores los residuos a la espera de



un posterior traslado, o bien, para depositar los mismos en vertederos de residuos inocuos, parece adecuada.

#### **Tercera.-**

En el *capítulo 8* se realizan propuestas de aplicación práctica del *capítulo 7* al detallar la localización más idónea por municipios de las infraestructuras y se detallan los programas de desarrollo.

Se trata de propuestas que no condicionan las decisiones de la iniciativa privada, pero las orientan.

#### **Cuarta.-**

El Plan establece *dos modelos de planta de tratamiento* (de primer y segundo nivel), dentro de la tipología de las infraestructuras, con el equipamiento básico en las mismas, aportando unos esquemas de su funcionamiento.

Cada provincia debe contar, al menos con una planta de primer nivel. Al establecerse en el Plan las fases y procesos que como mínimo deben tener las plantas de tratamiento (tanto del nivel 1, como del nivel 2), se está garantizando la capacidad de gestión para alcanzar los objetivos propuestos.

#### **Quinta.-**

Las plantas de tratamiento se sujetan a *autorización administrativa*, al menos en los casos previstos en materia de prevención ambiental (licencia municipal o autorización ambiental) para las instalaciones, en la normativa urbanística (licencias y autorizaciones sobre uso del suelo) y de carácter sectorial (como gestión de residuos).

#### **Sexta.-**

Más allá de las licencias de las que se habla en la observación anterior, el Plan solo incorpora la necesidad de autorización específica para el caso de la utilización de



tierras de excavación como relleno en espacios degradados, fuera del ámbito de la propia obra.

Dado que el *Real Decreto 105/2008*, que tiene carácter de norma básica, exige autorización previa de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de actividades de valorización de residuos de construcción y demolición, y permite que las mismas puedan eximir de esta autorización administrativa, convendría aclarar si el hecho de que el Plan *no mencione específicamente* esta autorización, ha de interpretarse como una exención de la misma, o bien, ha de entenderse comprendida esta autorización dentro de las que vienen exigidas para la instalación industrial de este tipo.

#### **Séptima. -**

Merece una especial valoración positiva la incorporación en el Plan, de propuestas de uso de los *áridos reciclados*, pues contribuye a llamar la atención sobre aplicaciones prácticas de los residuos en un mercado que todavía no muestra mucho interés por estas oportunidades.

En este campo de la reutilización de estos residuos, deben tenerse en cuenta las aportaciones en investigación e innovación, contando con la participación de los centros tecnológicos, de investigación, universidades, etc, dentro de los programas de desarrollo de I+D+i.

Según considera el CES, de acuerdo a la jerarquía en la gestión de residuos, el Plan debe prevenir, en la medida de lo posible, reutilizar lo que se pueda, reciclar lo que no se pueda reutilizar, mediante la recuperación selectiva en origen con vistas a su posterior tratamiento y valorizar energéticamente lo que no se pueda reutilizar o reciclar, considerando el depósito final en vertedero como la opción menos satisfactoria. También es conveniente señalar que este principio general puede ser matizado en razón de los condicionantes tecnológicos, económicos y medioambientales que se den en cada caso.”

En relación a dicha jerarquía en la gestión de residuos (establecida en la *Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos*) y, previendo el destino final en la valorización en función de su facilidad, el CES considera que en el Plan se debería hacer una limitación a la valorización energética de aquellos residuos que no puedan ser



valorizados materialmente, o en su defecto, cuando el balance económico energético sea netamente negativo.

#### **Octava.-**

Siguiendo con su tarea orientadora, el *punto 8.1.1* incorpora propuestas de infraestructuras de gestión, con las que debe contar cada zona de gestión, y señala el *emplazamiento* más aconsejable, confeccionando una tabla en la que se recoge provincializadamente el tipo de planta que propone en cada una de ellas.

Sin desconocer que el Plan elige la provincia para zonificar la Comunidad a partir de ella, por el hecho de que los productores de este tipo de residuos compiten a nivel provincial, el CES viene advirtiendo reiteradamente sobre la conveniencia de utilizar las demarcaciones territoriales que crea la normativa sobre Ordenación del Territorio en nuestra Comunidad; si bien será la iniciativa privada la que en último lugar decida los emplazamientos, siempre en el marco del Plan y de otros planeamientos de aplicación como los planes urbanísticos y de *ordenación del territorio*.

#### **Novena.-**

*Los programas de desarrollo del Plan Regional* se extienden a la prevención, la implantación del modelo de gestión, el control de escombreras, la sensibilización de la población, la normativa sobre la gestión de estos residuos, la I+D+i y el seguimiento del Plan. En todos ellos se proponen líneas de actuación y a ellas se asocian actuaciones concretas.

#### **Décima.-**

En el *apartado 9.2* se incorpora un análisis económico en el que se prevén los costes de las infraestructuras necesarias, por provincias. La inversión total prevista en la Comunidad asciende a 89.067.166 euros, en una horquilla que va desde los 6.571.657 euros de Soria, a los 14.574.386 euros de León.

#### **Undécima.-**



Para realizar el *seguimiento del Plan* se creará un grupo de trabajo y, en tanto se constituye el mismo, actuará en esas funciones el *Consejo Asesor de Medio Ambiente*. Nada dice el Plan sobre la composición de ese grupo de trabajo, presumiblemente de carácter técnico, pero el CES considera que al menos debería garantizarse en el mismo la presencia de las organizaciones que actualmente forman parte de la composición del *Consejo Asesor del Medio Ambiente*.

#### **Duodécima.-**

La financiación del Plan se prevé en el *capítulo 10*. Si bien, la implantación del Modelo de Gestión corre íntegramente a cargo de la iniciativa privada, se financian con fondos públicos los Programas de control de puntos de eliminación de escombros, el Programa Normativo y el Programa de Gestión, Control y Evaluación, pues son éstas actuaciones las que asume directamente la Administración Pública.

También se contempla una inversión mixta, pública con participación privada, en los Programas de Prevención, de Sensibilización, Información y Participación Ciudadana y en el Programa de I+D+i, pues son tareas en las que la Administración Pública ha de tomar la iniciativa y apoyar las mismas para lograr mayor eficacia, pero implicando también a la iniciativa privada.

La tabla resumen del *punto 10.4*, cuantifica las previsiones de aportación pública y privada, que porcentualmente se reparen en un 9,24% y un 90,76%, respectivamente.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

#### **Primera.-**

El CES valora positivamente el *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León*, por cuanto la Comunidad no contaba



con una planificación específica de este tipo de residuos, más allá de la que resulta de aplicación a los residuos en general.

El Plan servirá para ordenar y controlar actuaciones de vertidos que en muchos casos venían realizándose de forma incontrolada, con el consiguiente impacto ambiental.

Después del *Real Decreto 105/2008*, de uno de febrero, que regula a nivel estatal la producción y gestión de residuos de construcción y demolición, se hacía necesaria una regulación de la gestión de los mismos de ámbito regional, que sirviera para reintroducir en el ciclo productivo materiales de segunda generación, que vienen desechándose y, con ello, puedan ahorrarse recursos naturales no renovables.

### **Segunda.-**

El Plan cuenta con la iniciativa privada como gestores de una actividad, que en definitiva es industrial, cual es la gestión de estos residuos. Estos operadores o gestores deberán crear en el futuro las infraestructuras necesarias para la valorización, reciclaje y eliminación de los residuos.

Sobre los productores de los residuos o quienes los posean, recae la obligación de entregar los mismos al gestor para su tratamiento y costear el mismo. También asumen el coste de su transporte, de ahí la importancia de acortar los desplazamientos, ubicando las instalaciones tal como propone el Plan, para abaratar los costes.

Si bien este planteamiento es conforme con el principio de que *“quien contamina, paga”*, dado el interés social que subyace en estas operaciones, las Administraciones Públicas deben ser las que garanticen finalmente los resultados beneficiosos del Plan, allí donde la iniciativa privada no sea capaz de alcanzar los objetivos previstos y, si es necesario, asuma subsidiariamente y directamente la gestión.

### **Tercera.-**

A criterio del CES no parece suficiente el plazo temporal de tan solo dos años que prevé el Plan, con objeto de conseguir la implantación de una red regional de



instalaciones de transformación de estos residuos, para despertar el interés de la iniciativa privada en estas nuevas industrias y conseguir los objetivos fijados, implicando a los municipios y a los ciudadanos en todas estas operaciones, cuando en muchos casos se parte de unos malos usos y costumbres (no separación en origen, vertidos incontrolados, etc).

Sin desconocer que el horizonte de 2010 se ha querido hacer coincidir con el de la *Estrategia Regional de Residuos*, el CES considera que debería replantearse este plazo.

#### **Cuarta.-**

El CES considera que merece una valoración positiva *el punto 7.3 "Usos del árido reciclado"* del Plan, por la aportación de una serie de variantes de utilización de los productos obtenidos a partir del reciclado de los residuos de construcción y demolición. Con esas propuestas se demuestra que existen oportunidades para hacer atractiva la actividad y despertar interés por ese mercado.

Este es un campo de exploración para el Programa de I+D+i, en el CES considera que deben implicarse los centros tecnológicos, las universidades e institutos de control de materiales de la construcción.

#### **Quinta.-**

El CES considera que, en consonancia con lo que dispone el *Real Decreto 105/2008*, debería quedar claro en el Plan que corresponde a las Administraciones Públicas primar en los proyectos de obra (grandes obras), cuando sea posible, la utilización de materiales reciclados, valorar en los procedimientos de adjudicación de obras esta circunstancia, así como exigir contar con una memoria sobre los residuos de este tipo que se derivarán de la misma y prever su gestión.

Cuando sean las propias Administraciones Públicas las que actúen como promotoras, en la fase de proyecto han de contar también con las alternativas de mayor ahorro en la utilización de recursos naturales y primar el uso de materiales de segunda generación.



**Sexta.-**

Así mismo, el CES considera importante que la Junta de Castilla y León sea consciente de que le corresponde velar por el cumplimiento de la gestión de los residuos de construcción y demolición, conforme establece el Plan que se informa, realizar un inventario fiable de escombreras que sirva para, a partir de él, terminar con los vertidos incontrolados de estos residuos y permitir recuperar las zonas afectadas así como promover códigos de buenas prácticas.

**Séptima.-**

En particular, es claro para este Consejo que le corresponde a las Administraciones Locales, establecer Ordenanzas Municipales sobre la materia, exigir la separación en origen de estos residuos, sancionando los vertidos directos en escombreras, así como vincular las licencias de obra a la prestación de fianzas suficientes para cubrir la gestión de los residuos, organizar reuniones informativas con constructores y vecinos del municipio y establecer tasas de vertido en cuanto no se cuente con las instalaciones de gestión previstas en el Plan.

**Octava.-**

El CES consideraría conveniente incluir en el glosario de términos, anejo al Plan, el término “*vertedero de cola*”, utilizado en el Plan pero no definido suficientemente.

Valladolid, 30 de junio de 2008

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández