

Expediente: 11/2011

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

Dictamen: 13/2011, de 21 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de marzo de 2011,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 24 de febrero de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente Primero del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de febrero de 2011.

El día 10 de marzo de 2011 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, acompañando documentación complementaria a requerimiento de este Consejo.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 427/2009, de 1 de septiembre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración, entre otras disposiciones, del Decreto Foral por el que se regula la producción, posesión y gestión de residuos de construcción y demolición en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra y se designó como órganos responsables del procedimiento a los Servicios de Calidad Ambiental y Conservación de la Biodiversidad y a la Secretaría General Técnica.

2. El Proyecto fue sometido a un proceso de participación pública, con los sectores más directamente implicados (GERD, sector de plantas de reciclaje, AEMINA, Federación de Municipios y Concejos, Ayuntamiento de Pamplona, Consorcio de Residuos), según se indica en la documentación remitida, sin que existan actas de las reuniones y contactos celebrados, a los que se remitió una copia del Proyecto.

Según consta en el expediente remitido, en esta fase de audiencia o consulta han formulado observaciones las organizaciones siguientes:

- Distintas empresas con plantas de reciclajes autorizadas o en vías de autorización en Navarra propusieron, sobre el texto del Proyecto, las modificaciones siguientes: 1) La supresión del término “almacenamiento” en el artículo 7 (Obligaciones del gestor) y del segundo inciso del apartado 4 del mismo precepto, así como determinar al final del apartado 11 la obligación de asegurar una caracterización del árido reciclado certificado por laboratorio homologado; 2) La supresión de la exención de autorización prevista en el artículo 8 sobre la valorización de RCD en la obra en la que se han

producido; 3) La exigencia de tratamiento previo en planta fija de tratamiento de gestor autorizado de los residuos inertes de RCDs a utilizar en obras de restauración, acondicionamiento o relleno (artículo 9); 4) Suprimir la exención de realización de tratamiento previo en el supuesto de vertederos ubicados en poblaciones aisladas, previendo en tal caso un procedimiento para que los gestores autorizados traten el material en una planta fija, mediante la colocación de puntos limpios de recogida (artículo 10); 5) Fijar la manera en que se va a primar la utilización del árido reciclado (artículo 13); 6) Establecer un criterio para la autorización de nuevas plantas que sea coherente con la producción existente en la zona afectada por el peticionario, la capacidad de producción de plantas existentes en la zona y la viabilidad de las mismas (artículo 14); 7) La supresión de los plazos de un año previstos en la disposición transitoria; y 8) La supresión en el Anejo 1 del apartado 1 relativo a los centros de almacenamiento y transferencia.

- La Asociación Española de Gestores de Residuos de Construcción y Demolición (GERD) presentó, al hilo del texto del Proyecto, los comentarios y propuestas de modificación siguientes: 1) Modificación del supuesto de no consideración como residuos RCDs previsto en la letra a) del artículo 2.3 del Proyecto, en cuanto a la acreditación fehaciente del destino a reutilización; 2) Añadir en el artículo 3 la definición de materiales reciclados; 3) Matizar en el artículo 5.2 que se trata del gestor “autorizado”; 4) Establecer en el artículo 6 dos fianzas, una para tierras y otra para RCD en general, y el coste de la fianza se deberá expresar en €/m³; 5) Modificar distintos apartados del artículo 7, con referencia, entre otros, al gestor autorizado; 6) Sustituir el apartado 1 del artículo 10, estableciendo que sólo podrán realizar operaciones de valorización de RCD en obra los gestores autorizados que tengan plantas móviles registradas en las CCAA; 7) Disponer que los materiales inertes procedentes de RCDs que vayan a ser utilizados en obras de restauración, acondicionamiento o relleno hayan sido previamente tratados por un gestor autorizado (artículo 11.1); 8) Suprimir la exención de realización de tratamiento previo en el supuesto de vertederos ubicados en poblaciones aisladas, previendo en tal caso un procedimiento particular (artículo 12); 9) Fijar la manera en que se va a primar la utilización del árido reciclado (artículo 13); 10) Establecer un criterio para la autorización de

nuevas plantas que sea coherente con la producción existente en la zona afectada por el peticionario, la capacidad de producción de plantas existentes en la zona y la viabilidad de las mismas (artículo 14); 11) La reducción de los plazos de un año previstos en la disposición transitoria a seis meses; y 12) Incorporar distintas precisiones en los anejos.

- La Asociación de Constructores Promotores de Navarra (ACP Navarra), tras expresar la necesidad y conveniencia de aprobar la regulación proyectada, indica lo siguiente: 1) La garantía obligatoria no se aplica al máximo productor de RCDs, que es la suma de la Comunidad Foral y demás administraciones, sino solo a la iniciativa privada en el caso de obras sometidas a licencia urbanística, lo que supone un incremento del coste innecesario, pudiendo exigirse tal garantía mediante documentación sin coste económico alguno, por lo que se propone que no se exija fianza en los casos de promoción y construcción de edificios residenciales, terciarios, comerciales, dotacionales, privados; y 2) Sugerencias de reforma de distintos preceptos, en particular suprimiendo la obligación o exigencia de fianza.

- La Asociación Navarra de Empresas de Construcción de Obras Públicas (ANECOP) remitió escrito con los comentarios, entre otros, siguientes: 1) Complementar las definiciones señaladas con las definiciones de la Ley 10/1998 y de la Directiva 2006/21/CE; y 2) Modificaciones en cuanto a las fianzas, en concreto se plantea respecto de la prevista en el artículo 7.10 si no es bastante con tener un seguro de responsabilidad ambiental.

- La Agrupación Empresarial Minera Navarra (AEMINA) formuló los comentarios y propuestas de modificación siguientes: 1) Introducir la figura de la industria extractiva de áridos como gestor habilitado para proceder a la gestión de residuos para valorización; 2) Respecto del artículo 1, añadir qué organismo define cuando un RCD se considera residuo urbano, dar nueva redacción al apartado d) y adicionar un nuevo apartado e) sobre fomento de la utilización de materiales y residuos inertes de construcción o demolición en la restauración de espacios ambientalmente degradados; 3) Modificar

distintos apartados del artículo 3 (Definiciones), especialmente incluyendo como criterio diferenciador las obras en las que se generen más de 4 t de residuos por obra requieran o no licencia municipal de obras; 4) Modificar algunas obligaciones de productor (artículo 4), entendiendo que la fianza aquí prevista es suficiente de modo que no sería necesaria la fianza establecida luego para el gestor; 5) Reformar la redacción de artículo 5.2 sobre las obligaciones del productor; 6) La fianza máxima en el 3% del presupuesto del proyecto de obra (artículo 6) implicará en ocasiones fianzas muy elevadas; 7) Asegurar que los áridos reciclados obtenidos como producto de una operación de valorización (artículo 7) cumplan los requisitos técnicos y legales para el uso a que se destinen establecidos en la legislación vigente en materia de mercado CE, así como el resto de leyes aplicables a su comercialización; 8) Las obligaciones fijadas en el artículo 8 pueden implicar dificultades para los Ayuntamientos que carezcan de medios; 9) En cuanto al artículo 10, una gestión ambiental positiva sería la utilización de los residuos de construcción y demolición para rellenar los huecos mineros abandonados; 10) En la disposición adicional segunda, prever una comisión de seguimiento; y 11) En el Anexo I prever la posibilidad de que el gestor cuente con cámaras de vigilancia para inspeccionar la carga y si cuenta en sus instalaciones con balsas de lodos pueda utilizar éstas para el correcto uso de las aguas de escorrentía procedentes del proceso de gestión de RCDs, así como abrir la posibilidad de que se utilicen otro tipo de instalaciones.

- La Asociación de Gestores de Residuos de Navarra (AGERENA) aporta un documento titulado “Desarrollo de un modelo territorial para la limpieza y el reciclaje”.

- ... formuló observaciones al artículo 4 respecto de quien debe emitir la documentación que acredite que los residuos han sido entregados a una instalación de valorización o eliminación; y al artículo 5, señalando que falta respecto de un borrador anterior el apartado 3 (entrega de los residuos de construcción y demolición).

- El Ayuntamiento de Pamplona presentó escrito con las consideraciones siguientes: en relación con la exigencia de fianzas a los titulares de las licencias de obras, establecer garantías al titular de las obras puede tener un efecto no deseado, ya que el contratista es el que cumplirá o no con el adecuado tratamiento de los residuos, suponiendo, además, un incremento de las cargas administrativas en la tramitación de licencias urbanísticas, por lo que quizá tendría que tener el carácter de productor quien ejecuta las obras; y en cuanto a la gestión, el Gobierno de Navarra debiera plantearse la opción de controlar con sus propios medios tanto las fianzas como el correcto vertido de residuos, pudiendo realizarse ante el Departamento de Medio Ambiente los depósitos o establecer las garantías que se estimasen, que no tendrían que ser para cada obra, sino en función del volumen de obra que se realice.

A decir del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, de 4 de marzo de 2011, una vez recibida esta información, se estudiaron las propuestas, se tuvieron en cuenta algunas de las aportaciones, total o parcialmente, y con ellas se generó el nuevo documento que es el que se sometió a consideración por el Gobierno de Navarra.

3. El Consejo Navarro de Medio Ambiente, en sesión celebrada el 30 de octubre de 2009, acordó informar favorablemente el Proyecto.

4. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el 24 de marzo de 2010, acordó informar favorablemente el Proyecto.

5. El expediente incorpora tres memorias. La memoria normativa, fechada el 10 de mayo de 2010 y suscrita por el Secretario General Técnico del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, expresa escuetamente la competencia de la Comunidad Foral de Navarra, la finalidad de la disposición proyectada y el doble sistema de aseguramiento/control (fianza obligatoria y trazabilidad) que se establece para garantizar una correcta gestión, así como señala que el Proyecto ha sido sometido a un amplio proceso de participación pública, especialmente con los sectores más

directamente implicados, lo que ha permitido recoger en el texto diversas aportaciones.

La memoria organizativa, suscrita por la Secretaria General Técnica el 10 de mayo de 2010, se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incremento o disminución de plantilla.

La memoria económica, de fecha 10 de mayo de 2010, se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos, reflejando la conformidad de la Intervención Delegada de Hacienda.

6. El informe relativo al impacto por razón de sexo, suscrito por la Secretaría General Técnica, de 10 de mayo de 2010, indica que el Proyecto tiene un alto contenido técnico, por lo que considera improcedente la formulación de una memoria sobre el impacto por razón de sexo.

7. En fecha 13 de mayo de 2010, el Proyecto fue remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a fin de que pudieran hacer aportaciones.

8. Con fecha 4 de junio de 2010, el Director del Servicio de Calidad Ambiental, tras señalar que el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, en el que restan algunas cuestiones pendientes de concreción y desarrollo por las Comunidades Autónomas, propuso la aprobación del Proyecto.

9. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió informe, con fecha 25 de junio de 2010, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, concluyendo que el Proyecto se está tramitando adecuadamente, si bien falta por incorporar el informe sobre las alegaciones formuladas y el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica, y recomendando la consideración de las observaciones realizadas, entre otras, sobre la reproducción en el texto de preceptos de normas básicas estatales.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente emitió el 1 de julio de 2010 un informe en el que considera el procedimiento seguido en su elaboración y tramitación y la adecuación de la norma propuesta al ordenamiento jurídico, concluyendo que se está siguiendo el procedimiento establecido para la elaboración y aprobación de disposiciones generales y el Proyecto es conforme al ordenamiento jurídico.

11. Desde el 30 de noviembre hasta el 20 diciembre de 2010, el Proyecto ha sido expuesto, para la participación pública, en el Portal web del Gobierno de Navarra.

En dicho proceso participativo se han presentado alegaciones por las personas siguientes:

- Don ..., mediante escrito de 9 de diciembre de 2010, formula las alegaciones siguientes: 1) El límite para la necesidad de establecer fianza es muy pequeño y debería subirse al menos a 200 Kg. de residuos escombros; y 2) En cuanto al artículo 13.4, el Gobierno de Navarra no puede establecer ninguna regulación en el ámbito de la Administración General del Estado.

- La Asociación Navarra de Constructores de Obras Públicas (ANECOP), ante la variación respecto del borrador en su día consultado y conocido, presentó, con fecha 17 de diciembre de 2010, las alegaciones siguientes: 1) La supresión en el artículo 1.d) del inciso “y reducir la eliminación que por otra parte se llevará a cabo únicamente en vertederos autorizados”, sin que el artículo 10 del Proyecto concrete que haya de tratarse de vertederos autorizados; 2) La duplicidad innecesaria en el artículo 5 ya que se obliga al poseedor a cumplir lo señalado para el productor, cuando lo que aquél debe hacer es cumplir lo señalado por éste; 3) Recordando su disconformidad con las fianzas, ahora se eleva la cuantía de la mínima y se aumenta el plazo a favor de los Ayuntamientos de 10 a 15 días (artículo 6); 4) La supresión en el artículo 6.1 de a quién debe contratar para la realización de la obra el productor, pues toda empresa de construcción debe estar inscrita en el Registro de Empresas Acreditadas; 5) La creación novedosa del Registro de Constructor-poseedor de RCDs

(artículo 6), preguntándose para qué sirve y qué es un Constructor-poseedor, sin que se entienda el mecanismo ni el procedimiento y con una desproporción en la cuantía de las fianzas, existiendo actualmente el Registro Acreditado de Empresas (REA) cuya finalidad es que las empresas puedan ser contratadas o subcontratadas para trabajos en una obra de construcción, regulado en el Real Decreto 1109/2007 y en Navarra por Orden Foral 170/2008, del Consejero de Innovación, Empresa y Empleo, por lo que se duplican las cosas sin tener ninguna finalidad. Finalmente, considera que, ante la situación del sector, no se han atendido sus alegaciones, estimando que el Proyecto solamente se basa en tasas y avales innecesarios.

12. La Comisión de Coordinación, en sesión de 10 de febrero de 2011, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

13. El Servicio de Calidad Ambiental, con fecha 14 de febrero de 2011, emitió informe en respuesta a las alegaciones presentadas, en el que se alude a las dos fases del proceso participativo: respecto del inicial se indica escuetamente que ha permitido incorporar al texto las distintas aportaciones realizadas; y en cuanto al segundo, contesta a las dos alegaciones en él presentadas.

14. El Gobierno de Navarra, en sesión de 14 de febrero de 2011, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra y declaró justificada la urgencia del expediente a los efectos previstos por el artículo 22 de la LFCN.

15. La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente formula, con fecha 2 de marzo de 2011, informe de cargas administrativas conforme al artículo 9 de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, en el que se indica que el Proyecto no crea figuras nuevas no previstas en la normativa básica y hace efectiva la posibilidad de exigencia de garantías o fianzas posibilitada en el Real Decreto 105/2008, concluyendo que la regulación no es novedosa y las obligaciones impuestas vienen a ser las recogidas en la normativa vigente.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, trece artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y una disposición final, así como por tres anejos.

El Proyecto expresa en su exposición de motivos que, a partir de la competencia de la Comunidad Foral en materia de medio ambiente y ecología, desarrolla y adapta el contenido de Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (RCDs). Para garantizar la correcta aplicación de los RCDs, establece un doble sistema de aseguramiento/control, con aplicación de una fianza o la inscripción en un registro y, además, mediante el seguimiento completo de la trazabilidad en la gestión de los RCDs desde su generación hasta su gestión final.

El artículo 1 determina su objeto, en un cuádruple sentido: establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (en lo sucesivo, RCDs), establecer las fianzas exigibles por las Administraciones Públicas a los productores, poseedores y/o gestores de RCDs, concretar la cantidad mínima de RCDs a los que se exige una gestión específica diferenciada de la que se aplica a las pequeñas cantidades y establecer los requisitos técnicos mínimos de las plantas de tratamientos de RCDs.

El artículo 2 fija el ámbito de aplicación, por referencia al ámbito territorial ceñido al de la Comunidad Foral de Navarra y al ámbito objetivo referido a la producción, posesión y gestión de RCDs en Navarra (apartado 1), señala los supuestos que no tendrán la consideración de RCDs a efectos de la aplicación del Decreto Foral (apartado 2) y determina que a los residuos generados en obras de construcción y demolición y regulados por legislación específica sobre residuos (peligrosos y no peligrosos), cuando estén mezclados con otros RCDs, les será de aplicación el Decreto Foral en los aspectos no contemplados por aquella legislación (apartado 3).

El artículo 3 establece, a efectos de la aplicación del Decreto Foral, las definiciones de los términos siguientes: RCDs; obra de construcción y demolición, obras de construcción y demolición de escasa entidad, obras menores de construcción o reparación domiciliaria, residuo inerte, productor de RCDs, gestor de RCDs, poseedor de RCDs, tratamiento previo, valorización, almacenamiento y áridos y materiales reciclados.

El artículo 4 dispone las obligaciones del productor de RCDs, que son, además de los requisitos exigidos por la legislación sobre residuos, las siguientes: incluir en el proyecto de obra un estudio de gestión de los RCDs con un determinado contenido mínimo; en las obras de demolición, rehabilitación, reparación o reforma, hacer un inventario de los residuos peligrosos que se generarán a incluir en el estudio de gestión antes referido; disponer de la documentación que acredite que los RCDs producidos en sus obras han sido gestionados, en su caso, en obra o entregados a una instalación de valorización o de eliminación para su tratamiento por gestor de residuos autorizado, en los términos recogidos en este Decreto Foral; y constituir la fianza o garantía financiera equivalente que asegure el cumplimiento de las obligaciones de correcta gestión de los RCDs de la obra, salvo que se trate de una obra menor de construcción o reparación domiciliaria, que estará a tenor de lo que establezcan las ordenanzas municipales.

El artículo 5 señala las obligaciones del poseedor de RCDs, como son las siguientes: además de las obligaciones previstas en la normativa aplicable, presentar a la propiedad de la misma un plan que refleje cómo llevará a cabo las obligaciones que le incumban en relación con los RCDs que se vayan a producir en la obra, en particular las recogidas en el artículo 4.1 y en este artículo; cuando no proceda a gestionarlos por sí mismo, entregarlos a un gestor autorizado de residuos o a participar en un acuerdo voluntario o convenio de colaboración para su gestión; mientras se encuentren en su poder, mantenerlos en condiciones adecuadas de higiene y seguridad, así como a evitar la mezcla de fracciones ya seleccionadas que impida o dificulte su posterior valorización o eliminación; separarlos en específicas fracciones, cuando la cantidad prevista de generación para el

total de la obra supere determinadas cantidades; y sufragar los correspondientes costes de gestión y, en su caso, entregar al productor los certificados/facturas de entrega de RCDs acreditativos de la correcta gestión de los residuos generados de acuerdo con el plan establecido en el apartado 1, así como mantener la documentación correspondiente a cada año natural durante los cinco años siguientes.

El artículo 6 dispone los sistemas de cumplimiento de las obligaciones de constitución de la fianza, con referencia a los productores de residuos procedentes de obras de construcción o demolición de escasa entidad y a los productores de residuos procedentes de obras de construcción o demolición que precisen licencia de obras y que no sean de escasa entidad, así como Registro de Constructor-poseedor de RCDs, remitiendo a una Orden Foral de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente la aprobación de las medidas técnicas, registros de producción de RCDs, formatos de dichos registros, controles y obligaciones de comunicación a la Administración que deberán cumplir los inscritos en el Registro de Constructor-poseedor de RCDs. Asimismo, prevé que mediante Orden Foral de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, podrán actualizarse las cuantías de las fianzas y demás garantías financieras establecidas en el presente Decreto Foral.

El artículo 7 fija las obligaciones del gestor de RCDs, como son las siguientes: obtener autorización de gestor de residuos no peligrosos para realizar cualquiera de las actividades de almacenamiento y transferencia, tratamiento previo, valorización y eliminación de RCDs, que se llevarán a cabo en instalaciones que cumplan los requisitos técnicos establecidos en el Anejo 1; llevar un registro de acuerdo con lo establecido en el Anejo 2 C; poner a disposición del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y de los Órganos de Inspección la información contenida en el registro de entradas y salidas; extender al poseedor o al gestor que le entregue RCDs los certificados/facturas de entrega de RCDs, acreditativos de la correcta gestión de los residuos recibidos, de acuerdo con lo establecido en el Anejo 2 D del presente Decreto Foral y que garantizan la cesión de titularidad de dichos residuos al gestor, de acuerdo con lo establecido en la normativa

vigente en materia de residuos; en el supuesto de que carezca de autorización para gestionar residuos peligrosos, disponer de un procedimiento de admisión de residuos en la instalación que asegure que, previamente al proceso de tratamiento, sean detectados y segregados; realizar sus operaciones encaminadas al máximo aprovechamiento de las fracciones pétreas de los RCDs y a retirar selectivamente del flujo de los mismos todos aquellos residuos peligrosos y los no peligrosos que no se ajusten a la definición de residuos inertes; enviar al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, en formato electrónico, una copia del registro de entradas y salidas, según lo establecido en el Anejo 2 C); cumplir los requisitos técnicos establecidos en el Anejo 1 de este Decreto Foral para las plantas de transferencia y tratamiento de RCDs; garantizar la adecuada formación y cualificación profesional de los técnicos responsables de la dirección y del personal encargado de la explotación de la instalación de tratamiento de los RCDs; constituir una fianza o garantía financiera equivalente que asegure el cumplimiento de la correcta gestión de los residuos, cuya cuantía se establecerá por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente en función de la capacidad máxima de almacenamiento de RCDs de la instalación y será requisito necesario previo para la obtención de la autorización de gestor de residuos; y asegurar que los áridos y materiales reciclados obtenidos como producto de una operación de valorización de RCDs están caracterizados según normativa técnica aplicable de acuerdo a su uso final por un laboratorio homologado y cumplan con los requisitos técnicos y legales para el uso a que se destinen.

El artículo 8, sobre valorización de RCDs en la obra en la que se han producido, dispone la exención de autorización de gestión de residuos a los poseedores-productores de los RCDs listados en el Anejo 2 B y que mediante el método de tratamiento del citado Anejo, se realicen en la misma obra, siempre que, adecuándose al proyecto de obra, se efectúe sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular, al agua, al aire, al suelo, a la fauna o a la flora, sin provocar molestias por ruido ni olores y sin dañar el paisaje y los espacios naturales que gocen de algún tipo de protección, de acuerdo con la legislación aplicable, fijando el régimen a aplicar en tal caso.

El artículo 9, sobre la utilización de residuos inertes procedentes de RCDs en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, prevé que la consideración como operación de valorización utilizando residuos inertes procedentes de actividades de construcción o demolición en la restauración de un espacio ambientalmente degradado, en obras de acondicionamiento o relleno tendrá que cumplir con los siguientes requisitos, entre otros, obtener la preceptiva autorización ambiental establecida por la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, obtener la autorización de gestor en la que se indiquen además las operaciones de valorización de residuos que se realizarán con dichos residuos, cumplir los requisitos de los gestores de RCDs, someter los residuos a tratamiento previo y cumplir los criterios de admisión establecidos en el apartado 2.1 de la Decisión 2003/33/CE.

El artículo 10, relativo a las actividades de eliminación de RCDs mediante depósito en vertedero, remite al artículo 11 del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, y dispone su inaplicación tanto a los residuos inertes cuyo tratamiento sea técnicamente inviable ni a los RCDs cuyo tratamiento no contribuya a los objetivos establecidos en el artículo 1 ni a reducir los peligros para la salud humana o el medio ambiente, como a los vertederos ubicados en poblaciones aisladas cuando reciban exclusivamente RCDs inertes generados en dichas poblaciones.

El artículo 11 contempla un fondo para la recuperación de zonas degradadas, al que podrán incorporar las fianzas no devueltas en determinados casos.

El artículo 12 remite el régimen sancionador aplicable al establecido en la normativa vigente en materia de residuos.

El artículo 13 regula el fomento de la prevención y de la utilización de productos procedentes de la valorización de RCDs por parte de las administraciones públicas, mediante medidas tendentes a la prevención en la generación de RCDs, así como la utilización en las unidades de obra de áridos y otros productos procedentes de valorización de residuos.

La disposición adicional primera establece la inaplicación de las medidas previstas en el Decreto Foral, salvo lo referido en el artículo 4.1.a), a los excedentes generados en excavaciones y demoliciones de obras de titularidad pública, a los que será de aplicación lo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. Y la disposición adicional segunda prevé la actualización de los valores de los ratios de generación de residuos en los distintos tipos de obras y la cuantía de las fianzas establecidas en el artículo 6 y en el Anexo III mediante Orden Foral de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, en función de la evolución que sufra el sector.

La disposición transitoria única ordena la adaptación a lo establecido en el Decreto Foral, en los respectivos términos, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, a las instalaciones de tratamiento de RCDs con autorización vigente, a los titulares de emplazamientos donde se desarrollen actividades autorizadas que están contempladas en el artículo 9 de este Decreto Foral y a los titulares de actividades extractivas en ejecución que tengan aprobados planes de restauración en los que incluyan RCDs.

La disposición final determina la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra”.

El Anejo 1 se refiere a los requisitos técnicos de las plantas de transferencia y tratamiento de RCDs. El Anejo 2, en su letra A fija la lista de los RCDs con indicación de las operaciones de gestión que se deberán realizar con ellos; en la letra B, los RCDs que pueden ser valorizados en la misma obra; en la letra C, el Registro de Entradas y Salidas; y en la letra D, el certificado /factura de entrega de RCDs. Y el Anejo 3 señala los ratios de generación de RCDs.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta, que guarda inmediata relación con el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, viene a desarrollar la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, así como la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental. Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, el Gobierno de Navarra ha puesto de manifiesto la urgencia del expediente y, atendida esta sugerencia, el Consejo de Navarra emite el dictamen dentro del plazo más breve posible.

II.2ª. Marco normativo

El proyecto que nos ocupa tiene por objeto la reglamentación de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, lo que nos lleva a la regulación de los residuos que, en lo que ahora concierne, procede del nivel comunitario y estatal, pues no existe en Navarra una norma legal de residuos, sin perjuicio de algunas leyes forales referidas a otros aspectos concretos.

En el nivel europeo, la vigente regulación en la materia está constituida por 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, a transponer antes del 12 de diciembre de 2010 (artículo 40.1). No obstante, si bien se ha iniciado el proceso por la Administración General del Estado, no se ha llevado a cabo la incorporación de dicha Directiva.

En el ámbito estatal, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, incorporó la coetánea normativa comunitaria en la materia y se califica de legislación básica (disposición final segunda). Esta Ley tiene por objeto prevenir la producción de residuos, establecer el régimen jurídico de su producción y gestión y fomentar, por este orden, su reducción, su reutilización, reciclado y otras formas de valorización, así como regular los suelos contaminados, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la

salud de las personas (artículo 1.1) y autoriza al Gobierno para establecer normas para los diferentes tipos de residuos, en las que se fijarán disposiciones particulares relativas a su producción o gestión (artículo 1.2). Los residuos de construcción y demolición caen bajo su ámbito de aplicación, pues esta Ley se aplica a todo tipo de residuos sin que aquellos se incluyan en alguna de las exclusiones previstas (artículo 2), teniendo la consideración de residuos urbanos o municipales los “residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria” [artículo 3.b)]. Además, en el supuesto de residuos de construcción y demolición, el poseedor de dichos residuos estará obligado a separarlos por tipos de materiales, en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen (artículo 11.1, párrafo último, en la redacción dada por la Ley 34/2007).

En desarrollo de esta Ley, el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Esta disposición tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución, salvo lo establecido en la disposición adicional segunda.4 que sólo será de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos (disposición final segunda).

Por otra parte, con ocasión de la transposición de la Directiva de Servicios, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modificó la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, en los aspectos siguientes: en primer lugar, añadió un artículo 6 bis a cuyo tenor la información, autorizaciones y registros que se deriven de esta Ley se incorporarán por las Comunidades Autónomas, a efectos informativos, a un Registro de producción y gestión de residuos que será compartido y único para todo el territorio español, que se desarrollará reglamentariamente; en segundo lugar, dio nueva redacción al artículo 10, relativo a la importación, adquisición intracomunitaria, intermediación y agencia; en tercer lugar, modificó el apartado 1 del artículo 13, disponiendo el sometimiento a régimen de autorización por el órgano ambiental competente de la

Comunidad Autónoma donde estén ubicadas, de aquellas instalaciones donde vayan a desarrollarse actividades de valorización o eliminación de residuos; y, finalmente, dio nueva redacción al artículo 15, que establece que los titulares de actividades en las que se desarrollen operaciones de gestión de residuos no peligrosos distintas a la valorización o eliminación, deberán comunicarlo para su registro ante el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su sede. Por tanto, de acuerdo con esta reforma, sólo se someten al régimen de autorización las instalaciones donde se desarrollen actividades de valorización o eliminación de residuos, mientras que las restantes operaciones de gestión de residuos no peligrosos quedan sujetas a un régimen de comunicación para su incorporación al registro de producción y gestión de residuos.

En último término, ha de recordarse, en cuanto a la delimitación de competencias en materia de medio ambiente, la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional a partir de la STC 102/1995, de 26 de junio, en la que se dice que (FJ 9):

“Lo básico, por una parte y desde una perspectiva constitucional, como ya se anunció más arriba, consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto. Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho. Comprobar si esa calificación del legislador ha sido correcta es función privativa de este Tribunal caso por caso, sin posibilidad de crear apriorísticamente una teoría que prevea todos los supuestos futuros ni anticipar criterios abstractos no contrastados con la realidad tópica.

El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo

desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia.”

Por tanto, el Proyecto ha de respetar primordialmente la normativa básica estatal en la materia (Ley 10/1998 y Real Decreto 105/2008) y la legislación foral en materia de medio ambiente de aplicación, así como el resto del ordenamiento jurídico.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El Proyecto viene a reglamentar la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, por lo que han de tenerse en cuenta las competencias de Navarra en las materias de medio ambiente.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), atribuye a la Comunidad Foral, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología [artículo 57.c)].

De acuerdo con el artículo 23.1 de la LORAFNA corresponde al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de las competencias de Navarra en materia de medio ambiente y ecología, en

ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP establece el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63).

De acuerdo con las prescripciones legales, el expediente incorpora varias memorias en las que se justifica la propuesta y se analizan los aspectos normativos del Proyecto, así como un informe de cargas administrativas. Asimismo se incluyen una memoria organizativa y otra económica, así como un informe de impacto por razón de sexo.

El Proyecto ha sido sometido, de acuerdo con el artículo 69.1ª de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (desde ahora, LFAL), al preceptivo informe de Comisión Foral de Régimen Local, que lo ha informado favorablemente. También ha sido consultado preceptivamente el Consejo Navarro de Medio Ambiente, de acuerdo con la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, que lo ha informado en sentido favorable.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre el contenido, concluyendo sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta. Asimismo ha informado el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido consideradas en el texto remitido. Ha conocido también el Proyecto la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los Departamentos de la Administración Foral.

Se ha publicado el Proyecto en el Portal Web del Gobierno de Navarra, a fin de cumplir las exigencias del artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente

(incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Y, finalmente, consta en el expediente un informe en respuesta a las alegaciones presentadas.

Ahora bien, aunque los cambios que se han introducido en el texto del Proyecto a lo largo del procedimiento parecen consecuencia de la toma en consideración de las alegaciones e informes, la documentación remitida no explica cabalmente tales modificaciones, pues el informe en respuesta a las alegaciones presentadas no identifica ni pondera las distintas alegaciones presentadas en el primer proceso participativo, y tampoco se informa posteriormente sobre las recomendaciones realizadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

Dadas las vicisitudes en la tramitación –claramente mejorable- del Proyecto, este Consejo tiene que reiterar la importancia tanto de la motivación como de la participación del público en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, encareciendo la necesidad de explicitar una cumplida justificación de las medidas y contenido del Proyecto, así como de asegurar las garantías o contenido del derecho a participar, especialmente en las disposiciones relacionadas con el medio ambiente, mediante, no sólo la publicidad y posibilidad de presentación de alegaciones por el público, sino también la debida consideración de ellas y la motivación concreta referida al proceso de participación y a las aportaciones en él formuladas.

Dicho lo anterior, la tramitación del Proyecto se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- (en adelante, LRJ-PAC), así como ahora de la LFGNP -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán

vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Como se ha adelantado, la principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la normativa básica estatal en la materia (Ley 10/1998 y el Real Decreto 105/2008) y la legislación foral en materia de medio ambiente de aplicación.

A) Justificación

Según se indica en la exposición de motivos del Proyecto e informes obrantes en el expediente, así como en su Exposición de Motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de complementar la regulación del Real Decreto 105/2008, completando sus previsiones y adaptándolas a las particularidades de la Comunidad Foral de Navarra. En concreto, se arbitra un doble sistema de control a fin de asegurar la correcta aplicación de los RCDs, a través de una fianza o la inscripción en un registro y mediante el seguimiento completo de la trazabilidad en la gestión de los RCDs desde su generación hasta su gestión final.

B) Análisis del contenido del Decreto Foral

El artículo 1 del Proyecto, que se ciñe a determinar su cuádruple objeto en línea con el desarrollo de la normativa básica estatal en la materia, no merece objeción alguna.

El artículo 2 ciñe correctamente el ámbito de aplicación a la producción, posesión y gestión de los RCDs en el ámbito territorial de Navarra; señala los supuestos que no tendrán la consideración de RCDs a efectos de su aplicación siguiendo lo prevenido en el artículo 3.1 del Real Decreto 105/2008, con la novedad de añadir los “residuos provenientes de obras menores de construcción o reparación domiciliaria cuando no superen los 50 Kg. de peso”, que no ha de objetarse ya que, como se afirma en la

exposición de motivos del Real Decreto 105/2008, “de las anteriores obligaciones se excluye a los productores y poseedores de residuos de construcción y demolición en obras menores de construcción y reparación domiciliaria, habida cuenta de que tienen la consideración jurídica de residuo urbano y estarán, por ello, sujetos a los requisitos que establezcan las entidades locales en sus respectivas ordenanzas municipales”; y dispone la aplicación del Decreto Foral en los aspectos no contemplados por su legislación específica a los residuos generados en obras de construcción y demolición y regulados por legislación específica sobre residuos (peligrosos y no peligrosos), cuando estén mezclados con otros RCDs, lo que concuerda con el artículo 3.2 del citado Real Decreto.

El artículo 3 establece, a efectos de la aplicación del Decreto Foral, determinadas definiciones, recogiendo las fijadas en el artículo 2 del Real Decreto 105/2008, con la adición de las nociones de gestor de RCDs, de valorización, de almacenamiento y de áridos y materiales reciclados; lo que no puede ser objetado, ya que, de un lado, se trata de conceptos a los que alude la normativa básica y el propio Proyecto y, de otro, no contrarían la legislación básica de aplicación, sin perjuicio de recordar la aplicación directa y preferente de las previsiones de ésta.

El artículo 4 fija las obligaciones del productor de RCDs en línea con las señaladas en el artículo 4 del Real Decreto 105/2008, incorporando la exigencia de constitución de fianza o garantía financiera, salvo que se trate de una obra menor de construcción o reparación domiciliaria, según prevén, con remisión a la legislación de las comunidades autónomas, los artículos 4.1.d) y 6.2 del Real Decreto 105/2008.

El artículo 5 determina las obligaciones del poseedor de RCDs, recogiendo las previsiones del artículo 5 del Real Decreto 105/2008, con alguna salvedad luego prevista o resultante de otros preceptos del Proyecto.

El artículo 6, sobre los sistemas de cumplimiento de las obligaciones de constitución de la fianza, se estructura en varios apartados: el primero, referido a los productores de residuos procedentes de obras de construcción o demolición de escasa entidad, ordena, para cumplir la obligación de

constitución de fianza o garantía financiera, que deben contratar su realización a un constructor-promotor que esté inscrito en el Registro de Constructor-poseedor de RCDs; el segundo, en cuanto a los productores de residuos procedentes de obras de construcción o demolición que precisen licencia de obras y que no sean de escasa entidad, ordena el depósito de una fianza o aval bancario cuya cuantía será de 11 €/t o 17 €/m³ de RCDs que no sean tierras de excavación de residuos previstos, con un mínimo de 1.000 € y un máximo del 3% del presupuesto del proyecto para obras de construcción, que el Ayuntamiento devolverá la fianza en un plazo no superior a 15 días desde la presentación de certificado/factura acreditativa de haber entregado correctamente a gestor autorizado los RCDs pertenecientes a la obra ejecutada, pudiendo también optar por contratar para la realización de las mismas a un Constructor-poseedor que esté inscrito en el Registro de Constructores-poseedores; el tercero crea y regula el Registro de Constructor-poseedor de RCDs, exigiendo para la inscripción acompañar el resguardo de depósito ante Hacienda de Navarra de una fianza en metálico o aval bancario para responder del cumplimiento de todas las obligaciones que, frente a la Administración, se deriven de la correcta gestión de los residuos procedentes de las obras que ejecute, por valor de 1.000 € para obras de construcción y demolición de escasa entidad, es decir si los RCDs generados no superan los 50 m³, y de 50.000 € para obras de construcción y demolición cuyos residuos de construcción y demolición superen los 50 m³; el cuarto prevé, cuando la obra se ejecute en cumplimiento de un contrato con una Administración Pública, que no se devuelva la fianza presentada como garantía de una correcta ejecución del contrato, en tanto el adjudicatario no presente el certificado/factura de entrega que acredite la correcta gestión de los residuos; el quinto remite a una Orden Foral de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente la aprobación de las medidas técnicas, registros de producción de RCDs, formatos de dichos registros, controles y obligaciones de comunicación a la Administración que deberán cumplir los inscritos en el Registro de Constructor-poseedor de RCDs; y el sexto prevé que mediante Orden Foral de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, podrán actualizarse las cuantías de las fianzas y demás garantías financieras establecidas en el

presente Decreto Foral. Tales previsiones vienen a desarrollar la posibilidad prevista en los artículos 4.1.d) y 6.2 del Real Decreto 105/2008, a cuyo tenor la legislación de las Comunidades Autónomas podrá fijar una fianza u otra garantía financiera equivalente, vinculada al otorgamiento de la licencia de obras al productor de los residuos, en cuantía suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en dicho real decreto.

No obstante, son precisas dos consideraciones, habida cuenta de la alegación formulada por ANECOP respecto de la cuantía de las fianzas y de la creación del citado Registro. En tal sentido, conviene advertir, aunque no se explicita debidamente en la documentación remitida, que tales cambios parecen fruto en buena medida de la toma en consideración de las alegaciones producidas en el primer proceso de consultas. Así ocurre con la inclusión del valor €/m³ y con la creación del Registro de Constructor-poseedor de RCDs a cuyo través se intenta articular un mecanismo en el que las fianzas correspondan más al Constructor-poseedor que al productor y su gestión se realice por la Administración de la Comunidad Foral, debiendo entenderse que este sistema tiene carácter previo y general y es sustitutivo de la presentación de fianzas caso por caso cuando se opte por tal sistema de realización de la obra. En último término, en cuanto a la cuantía de las fianzas, los mínimos obedecen al nuevo umbral de exigencia fijado en 50 m³ y la horquilla entre 1.000 y 50.000 euros, si bien pudiera reducirse, parece atender al volumen de residuos y a su indicado carácter general y único, considerando su obligada suficiencia para asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas, pues como indica el informe respuesta a las alegaciones “no se aprecia una carga excesiva en la fianza ni en su cuantía sobre las obras en general (<50 m³), dado que se habilita un doble sistema de aseguramiento de la correcta gestión de los residuos: mediante una fianza por t/m³ generado o bien mediante un poseedor-constructor inscrito. Se puede optar por la más conveniente en cada caso”.

El artículo 7 fija las obligaciones del gestor de RCDs, siguiendo las obligaciones generales previstas en el artículo 7 del Real Decreto 105/2008, a las que se adicionan otras como son las de realizar sus operaciones encaminadas al máximo aprovechamiento de las fracciones pétreas de los

RCDs y a retirar selectivamente del flujo de los mismos todos aquellos residuos peligrosos y los no peligrosos que no se ajusten a la definición de residuos inertes; enviar al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, en formato electrónico, una copia del registro de entradas y salidas, según lo establecido en el Anejo 2 C), de cumplir los requisitos técnicos establecidos en el Anejo 1 de este Decreto Foral para las plantas de transferencia y tratamiento de RCDs, de garantizar la adecuada formación y cualificación profesional de los técnicos responsables de la dirección y del personal encargado de la explotación de la instalación de tratamiento de los RCDs, de constituir una fianza o garantía financiera equivalente que asegure el cumplimiento de la correcta gestión de los residuos, cuya cuantía se establecerá por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente en función de la capacidad máxima de almacenamiento de RCDs de la instalación y será requisito necesario previo para la obtención de la autorización de gestor de residuos; y asegurar que los áridos y materiales reciclados obtenidos como producto de una operación de valorización de RCDs están caracterizados según normativa técnica aplicable de acuerdo a su uso final por un laboratorio homologado y cumplan con los requisitos técnicos y legales para el uso a que se destinen. No obstante, es precisa una consideración respecto del régimen autorizador que se prevé en este precepto, en línea con los artículos 6 y 7 del Real Decreto 105/2008, ya que el párrafo primero del artículo 7.1 del Proyecto dispone la obligación del gestor de RCDs de obtener autorización de gestor de residuos no peligrosos para realizar cualquiera de las actividades de almacenamiento y transferencia, tratamiento previo, valorización y eliminación de RCDs, lo que solo puede entenderse ajustado al nuevo régimen autorizador previsto legalmente que ciñe tal exigencia únicamente a las operaciones de valorización y eliminación (artículo 15 de la Ley 10/1998 en la redacción dada por la Ley 25/2009), en tanto en cuanto la autorización de gestor – como ponen de manifiesto los artículos 2.g) y 9.2 del Proyecto- indicará las operaciones de valorización que se realizarán con dichos residuos.

El artículo 8, sobre valorización de RCDs en la obra en la que se han producido, se corresponde con el artículo 9 del Real Decreto 105/2008, sin que merezca tacha.

El artículo 9 regula la utilización de residuos inertes procedentes de RCDs en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, siguiendo al artículo 13 del Real Decreto 105/2008 a partir de la consideración de aquella utilización como operación de valorización. En este caso, el apartado 1 del Proyecto refiere la obligación de obtener la preceptiva autorización ambiental establecida por la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la protección Ambiental, obtener la autorización de gestor en la que se indiquen además las operaciones de valorización de residuos que se realizarán con dichos residuos, cumplir los requisitos de los gestores de RCDs, someter los residuos a tratamiento previo y cumplir los criterios de admisión establecidos en el apartado 2.1 de la Decisión 2003/33/CE.

El artículo 10, relativo a las actividades de eliminación de RCDs mediante depósito en vertedero, remite al artículo 11 del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, recogiendo, además, los supuestos de inaplicación previstos en el párrafo segundo del artículo 11.1 y en el artículo 11.2 del citado Real Decreto.

El artículo 11, sin correlativo en la citada normativa básica, contempla la posible incorporación de las fianzas no devueltas a un fondo para la recuperación de zonas degradadas; por lo que no merece tacha.

El artículo 12 remite el régimen sancionador aplicable al establecido en la normativa vigente en materia de residuos, en concordancia con el artículo 15 del Real Decreto 105/2008.

El artículo 13 regula el fomento de la prevención y de la utilización de productos procedentes de la valorización de RCDs por parte de las administraciones públicas, mediante medidas tendentes a la prevención en la generación de RCDs, así como la utilización en las unidades de obra de áridos y otros productos procedentes de valorización de residuos, recogiendo lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto 105/2008. No obstante, ha de indicarse el error en que se incurre en el apartado 4, donde se reproduce una previsión de dicha norma básica referida a la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos y de aplicación sólo a ellos (disposición final segunda Real

Decreto 105/2008), que es improcedente en el Proyecto, por lo que debe eliminarse.

La disposición adicional primera establece la inaplicación de las medidas prevista en el Decreto Foral, salvo lo referido en el artículo 4.1.a), a los excedentes generados en excavaciones y demoliciones de obras de titularidad pública, a los que será de aplicación lo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero; lo que concuerda con la disposición adicional tercera del Real Decreto 105/2008. Y la disposición adicional segunda prevé la actualización de los valores de los ratios de generación de residuos en los distintos tipos de obras y la cuantía de las fianzas establecidas en el artículo 6 y en el Anexo III mediante Orden Foral de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, en función de la evolución que sufra el sector, sin que merezca tacha.

La disposición transitoria única ordena la adaptación a lo establecido en el Decreto Foral, en los respectivos términos, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, de las instalaciones de tratamiento de RCDs con autorización vigente, a los titulares de emplazamientos donde se desarrollen actividades autorizadas que están contempladas en el artículo 9 de este Decreto Foral y a los titulares de actividades extractivas en ejecución que tengan aprobados planes de restauración en los que incluyan RCDs; por lo que, dado que se prevé tal adaptación en un plazo razonable, nada ha de objetarse.

La disposición final determina la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra”; lo que en este caso está justificado para la inmediata efectividad del nuevo régimen legal que se determina y facilitar la aplicación de la normativa básica estatal.

Finalmente, nada ha de objetarse a los Anejos que concretan características o condiciones de índole técnica o fijan el modelo para la confección de determinados documentos.

C) Otras observaciones

Desde una perspectiva formal, es preciso encarecer una revisión general del texto del Proyecto, ya que se observan errores gramaticales y de presentación, tales como la falta de los puntos al final de textos de los artículos 3.i), 6.6, 7.2 y 9.1, la finalización mediante coma y no por punto en el artículo 9.2, la incorrecta utilización del acrónimo RD en el artículo 10.3, la mayúscula tras una coma en mitad del artículo 11, o la mención abreviada a “Art.” en la disposición transitoria única, apartado 2.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, con la salvedad del artículo 13.4, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.