

NOTA INFORMATIVA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO

Los residuos por la actividad de construcción y demolición en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

El presente documento tiene carácter meramente informativo sobre el contenido relevante para el sector de la construcción inmobiliaria de la reciente Ley de residuos, publicada en el BOE 09/04/2022. Debe tenerse en especial consideración que las Comunidades Autónomas tiene competencias sobre la materia, existiendo ya un abundante cuerpo normativo autonómico a respetar.

1. Marco de la Ley.

- i. Esta Ley responde a la necesaria **trasposición** a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modificó la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (Directiva Marco de residuos). Todo ello en el contexto del impulso europeo (y español) a la economía circular, contribuyendo así al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos en la Agenda 2030.

2. Régimen normativo para la construcción y demolición.

- i. En lo que respecta al sector de la construcción, la Ley copia – literalmente en varias ocasiones – las contadas menciones a los «residuos de construcción y demolición» (RCD) incluidas en la Directiva 2018. De igual manera se mantiene la remisión a la Lista Europea de Residuos (versión consolidada), en cuyo capítulo 17 se clasifican los RCD. Esta inclusión responde a la evidencia de que la actividad constructiva y edificatoria genera residuos susceptibles de ser tratados. Aproximadamente el 70% de los residuos son materiales minerales, inertes en su mayoría (comúnmente llamados escombros), y el resto materiales de otro origen, aunque también se producen residuos clasificables como peligrosos.
- ii. En lógica consecuencia, la nueva Ley 7/2022 ha **derogado** la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (aprobada en su día para trasponer la originaria Directiva Marco de residuos)¹, pero no

¹ Se deroga también el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

supone – al menos para el sector de la construcción – una modificación radical. Se mantienen los mismos conceptos de base y la obligatoriedad de una gestión adecuada de los mismos², así como un régimen de intervención administrativa. No obstante, sí se incorporan algunas obligaciones nuevas y modulan otros trámites preexistentes que merecen cierta consideración.

3. **Ámbito de aplicación:** quedan excluidos de la Ley (art. 3):

- Los suelos excavados que no superen los criterios y estándares para ser declarados suelos contaminados y otros materiales naturales excavados durante las actividades de construcción, cuando se tenga la certeza de que estos materiales se utilizarán con fines de construcción en su estado natural en el lugar u obra donde fueron extraídos.
- Los residuos resultantes de la prospección, de la extracción, del tratamiento o del almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras, de acuerdo con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio.

4. **Reducción de RCD.** En su artículo 18.1.f) la Ley establece como un fin perseguible por las autoridades: «Reducir la generación de residuos en la producción industrial, en la fabricación, en la extracción de minerales y en la construcción y demolición, tomando en consideración las mejores técnicas disponibles y las buenas prácticas ambientales».

5. **Actividades comprendidas.**

- i. Dado que la nueva Ley no define cuales son las actividades de construcción y demolición, debemos acudir al **Real Decreto 105/2008**, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Una norma reglamentaria que no ha sido derogada expresamente por la nueva ley, la cual vendría a convertirse en su norma legal de cobertura si bien habrá que proceder a un cuidadoso análisis comparativo de ambas normas para determinar en qué medida algunas disposiciones reglamentarias han quedado derogadas por contravenir lo dispuesto en la norma de rango superior.
- ii. Atendiendo al citado Real Decreto, quedan afectados por la Ley los residuos generados por la construcción, rehabilitación, reparación,

² «Art. 20. Artículo 20. Obligaciones del productor inicial u otro poseedor relativas a la gestión de sus residuos. 1. El productor inicial u otro poseedor de residuos está obligado a asegurar el tratamiento adecuado de sus residuos.».

reforma o demolición de un bien inmueble, tal como un edificio, carretera, puerto, aeropuerto, ferrocarril, canal, presa, instalación deportiva o de ocio, así como cualquier otro análogo de ingeniería civil. E igualmente la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, tales como excavaciones, inyecciones, urbanizaciones u otros análogos³.

6. Sujetos obligados.

- i. La nueva Ley incorpora otras definiciones que no casan exactamente con las contenidas en el citado Real Decreto 105/2008. Surge la duda de si deben considerarse superadas las definiciones reglamentarias por derogación implícita y juego del principio de jerarquía normativa. Nos referimos concretamente a los primeros agentes implicados en la generación de residuos, como se puede comprobar en la siguiente tabla comparativa:

Ley 7/2022	Real Decreto 105/2008
«Productor de residuos»: cualquier persona física o jurídica cuya actividad produzca residuos (productor inicial de residuos) o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos	Productor de residuos de construcción y demolición: 1.º La persona física o jurídica titular de la licencia urbanística en una obra de construcción o demolición; en aquellas obras que no precisen de licencia urbanística, tendrá la consideración de productor del residuo la persona física o jurídica titular del bien inmueble objeto de una obra de construcción o demolición. 2.º La persona física o jurídica que efectúe operaciones de tratamiento, de mezcla o de otro tipo, que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de los residuos. 3.º El importador o adquirente en cualquier Estado miembro de la Unión Europea de residuos de construcción y demolición.
«Poseedor de residuos»: el productor de residuos u otra persona física o jurídica que esté en posesión de residuos. Se considerará poseedor de residuos al titular catastral de la parcela en la que se localicen residuos abandonados o basura dispersa, siendo responsable administrativo de dichos residuos, salvo en aquellos casos en los que sea posible identificar al autor material del abandono o poseedor anterior.	Poseedor de residuos de construcción y demolición: la persona física o jurídica que tenga en su poder los residuos de construcción y demolición y que no ostente la condición de gestor de residuos. En todo caso, tendrá la consideración de poseedor la persona física o jurídica que ejecute la obra de construcción o demolición, tales como el constructor, los subcontratistas o los trabajadores autónomos. En todo caso, no tendrán la consideración de poseedor de residuos de construcción y demolición los

³ Art. 2º del R.D. 105/2008.

- ii. Si atendemos al principio de especialidad normativa habría que concluir que las definiciones del Real Decreto, en tanto que son más detalladas y técnicas (específicas para una actividad singular), siguen siendo de aplicación. Esta interpretación sería coherente con el tratamiento específico que la Ley prevé para la gestión de los RCD, distinto de la gestión digamos estándar. De hecho, la definición legal del poseedor de residuos parece haberse redactado para imponer una solución al vertido incontrolado de escombros en parcelas o solares, y no para modificar el criterio técnico previsto en el Real Decreto 105/2008. En todo caso, es cuestión pendiente de aclarar con las autoridades competentes que deban aplicar la nueva Ley.

7. Gestión de residuos. Como se acaba de indicar, la Ley establece un régimen especial para la gestión de los RCD, que por su interés transcribimos:

«Artículo 30. Residuos de construcción y demolición.

1. Sin perjuicio de la normativa específica para determinados residuos, en las obras de demolición, deberán retirarse, prohibiendo su mezcla con otros residuos, y manejarse de manera segura las sustancias peligrosas, en particular, el amianto.

2. A partir del **1 de julio de 2022**, los residuos de la construcción y demolición no peligrosos deberán ser clasificados en, al menos, las siguientes fracciones: madera, fracciones de minerales (hormigón, ladrillos, azulejos, cerámica y piedra), metales, vidrio, plástico y yeso. Asimismo, se clasificarán aquellos elementos susceptibles de ser reutilizados tales como tejas, sanitarios o elementos estructurales. Esta clasificación se realizará de forma preferente en el lugar de generación de los residuos y sin perjuicio del resto de residuos que ya tienen establecida una recogida separada obligatoria.

3. La demolición se llevará a cabo preferiblemente de forma selectiva, y con carácter obligatorio a partir del **1 de enero de 2024**, garantizando la retirada de, al menos, las fracciones de materiales indicadas en el apartado anterior, previo estudio que identifique las cantidades que se prevé generar de cada fracción, cuando no exista obligación de disponer de un estudio de gestión de residuos y prevea el tratamiento de estos según la jerarquía establecida en el artículo 8.

Para facilitar lo anterior, se establecerá reglamentariamente la obligación de disponer de libros digitales de materiales empleados en las nuevas obras de construcción, de conformidad con lo que se establezca a nivel de la Unión Europea en el ámbito de la economía circular. Asimismo, se establecerán requisitos de ecodiseño para los proyectos de construcción y edificación.»

8. Resulta llamativo que la norma legal dispone una clasificación de menor alcance que la reglamentaria (no contempla la categoría “papel y cartón”⁴), lo

⁴ Art. 5.5 del R.D. 105/2008.

cual responde a una copia literal de un inciso de la Directiva traspuesta⁵. La existencia de la partícula “al menos” puede interpretarse en el sentido de que sigue siendo válida la norma reglamentaria, más amplia.

9. Archivo cronológico. Por otra parte, en el artículo 64 de la Ley se impone la obligación para todos los productores iniciales que generen más de 10 toneladas de residuos no peligrosos al año de crear y mantener un «archivo electrónico donde se recojan, por orden cronológico, la cantidad, naturaleza y origen del residuo generado y la cantidad de productos, materiales o sustancias, y residuos resultantes de la preparación para la reutilización, del reciclado, de otras operaciones de valorización y de operaciones de eliminación». También deberá consignarse, cuando corresponda, «el destino, la frecuencia de recogida, el medio de transporte y el método de tratamiento».

10. Intervención administrativa⁶. Como ya venía establecido en la precedente Ley 22/2011, se prevé el requisito de **comunicación previa** al inicio de la actividad en la Comunidad Autónoma donde se ubiquen las empresas que producen residuos no peligrosos en cantidad superior a 1.000 toneladas/año o residuos peligrosos. Asimismo, las empresas deberán realizar una **declaración responsable** ante la Comunidad Autónoma cuando cesen su actividad. El régimen es de **autorización previa** para las actividades de gestión de residuos (e instalaciones) y de su transporte. A este respecto, podrán quedar **exentas** de autorización previa quienes lleven a cabo la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en el lugar de producción o que valoricen residuos no peligrosos, así como, en su caso, las instalaciones en las que se produzcan estas operaciones.

11. Régimen de los suelos contaminados y derechos reales y urbanísticos. El Título VIII de la Ley establece un régimen específico para tratar estos suelos, con afecciones importantes para la actividad edificatoria.

- i. Queda obligado a la descontaminación el causante de la contaminación, que no necesariamente coincide con el propietario del terreno. El Gobierno aprobará una lista de actividades potencialmente contaminantes.
- ii. La declaración de un terreno como contaminado (por decisión administrativa adoptada en expediente tramitado al efecto) conlleva:
 - o la obligación de proceder a su **descontaminación** en el plazo máximo de tres años (desde la declaración), salvo que por razones técnicas se requiera de un plazo mayor;
 - o la anotación (por nota marginal) en el Registro de la Propiedad;

⁵ Art. 1º de la Directiva, apartado 12): «garantizar el establecimiento de sistemas de clasificación de residuos de la construcción y demolición, como mínimo para madera, fracciones de minerales (hormigón, ladrillos, azulejos, cerámica y piedra), metales, vidrio, plástico y yeso».

⁶ Arts. 33 a 36 de la Ley y Disposición Transitoria Cuarta.

- o la misma declaración puede comportar «la **suspensión** de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de descontaminación y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que estas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado»⁷.
- iii. Se establece la obligación para los propietarios del suelo (ya sean personas físicas o jurídicas) de declarar al momento de su **transmisión** «si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo. Dicha declaración será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad». Igual manifestación de declaración habrá de realizarse en las **declaraciones de obra nueva**⁸. Este régimen de declaraciones alcanza también a las aportaciones y asignaciones de parcelas en las actuaciones de ejecución urbanística.
- iv. En los supuestos de bienes de dominio público en régimen de **concesión**, responderán subsidiariamente en defecto del causante o causantes de la contaminación, por este orden, el poseedor y el propietario.
- v. Asimismo, también se prevé que en el supuesto de un cambio en el uso del suelo que exija alcanzar niveles superiores de calidad del suelo, será el **promotor** del nuevo uso quien deba adoptar las medidas adicionales de descontaminación y recuperación.

12. Nuevo Impuesto. En los artículos 84 a 97 de la Ley se establecen las bases de un nuevo tributo: el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos.

- i. Su finalidad es desincentivar el depósito de residuos en vertederos, así como la incineración y coincineración de los RCD. Es un tributo de carácter indirecto cuyo hecho imponible es la entrega de los residuos en las instalaciones respectivas (vertederos, de incineración o de coincineración), con devengo en el momento de la entrega, cuya base imponible estará constituida por el peso de los residuos, referido en toneladas métricas y con unos tipos impositivos expresados en x euros por tonelada métrica en función de la categoría del RCD de que se trate. Las comunidades autónomas podrán incrementar los tipos impositivos en sus respectivos territorios.

⁷ Art. 99.4 de la Ley.

⁸ La referencia a las declaraciones de obra nueva es una innovación de esta Ley, sorprendente puesto que para realizar esa construcción nueva previamente el suelo debería estar ya descontaminado. Podemos suponer que se pretende establecer una trazabilidad de la condición del suelo (antes y después del episodio de contaminación), para en su caso exigir responsabilidades.

- ii. Estarán exentas del Impuesto la entrega en vertederos de residuos inertes adecuados para obras de restauración, acondicionamiento o relleno realizadas en el mismo y con fines de construcción.

13. Retirada del amianto. Finalmente, la Disposición adicional decimocuarta de la Ley establece la obligatoriedad para los Ayuntamientos de elaborar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley un **censo de instalaciones y emplazamientos con amianto** incluyendo un **calendario** que planifique su retirada. Esa información será remitida a las autoridades sanitarias, medioambientales y laborales competentes de las comunidades autónomas, con potestades para verificar si el amianto se ha retirado y enviado a un gestor autorizado. Expresamente la disposición ordena que «las instalaciones o emplazamientos de carácter público con mayor riesgo deberán estar gestionadas antes de 2028».

Concluimos esta nota informativa advirtiendo del futuro desarrollo reglamentario de la Ley, que podrá modificar – o incluso sustituir – al todavía vigente Real Decreto 105/2008.

Madrid, 21 de abril de 2022

Secretaría
Comisión de Vivienda y Urbanismo