

TERCERA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO
AMBIENTE

Legislación ambiental básica: la problemática de la vía reglamentaria y otras cuestiones

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
NURIA GARRIDO CUENCA

Sumario

	<u>Página</u>
1. Valoración general de la normativa básica dictada en 2008. A vueltas sobre el concepto material y formal y la excepcionalidad de las normas reglamentarias como ámbito de lo básico	184
2. El Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos	187
3. El Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Ambiental	191
4. El Reglamento de gestión ambiental de residuos de pilas y acumuladores	195
5. La modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico	197
6. Procedimiento de información y mecanismos de control y seguimiento del Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión	201
7. El Reglamento que regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición	202
Bibliografía	204

* * *

1. VALORACIÓN GENERAL DE LA NORMATIVA BÁSICA DICTADA EN 2008. A VUELTAS SOBRE EL CONCEPTO MATERIAL Y FORMAL Y LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO

Durante este período no han sido numerosas las normas dictadas con carácter básico en materia de medio ambiente, aunque alguna de ellas de la máxima relevancia, por tratarse de desarrollo normativo de leyes previas como la de responsabilidad ambiental, o necesaria trasposición de Directivas comunitarias como la de residuos de pilas y acumuladores. Se ha dictado también alguna norma de carácter organizativo en desarrollo de Leyes aprobadas en el período anterior, destacando la que regula la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad –creada en virtud del art.7.2 de la Ley 42/2007– y los Comités especializados adscritos a la misma (RD 1424/2008, de 14 de agosto), que servirán de mecanismo de coordinación y cooperación entre la Administración estatal y las autonómicas¹. Como reglamento ejecutivo básico ha sido aprobado el Plan Especial del Alto Guadiana por RD 13/2008, de 11 de enero, dictado al amparo del art.149.1.22, 23 y 24 CE; en particular, la competencia básica estatal sobre protección del medio ambiente se justifica en atención a la degradada situación ambiental de este lugar y la necesidad de superar el desequilibrio hídrico actual, contribuir a la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas y el mantenimiento en buen estado de las masas de agua subterránea en cumplimiento de la Directiva marco de aguas². A la adaptación al nuevo marco conceptual de protección ambiental de las aguas que supone esta Directiva se debe también la modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986 que lleva a cabo el RD 9/2008, de 11 de enero. También destacable por su novedad, la regulación mediante RD 105/2008, de 1 de febrero de la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. No hay jurisprudencia constitucional relevante

1. Resulta interesante la consulta del Informe sobre el desarrollo legislativo de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 8 de septiembre de 2008, anunciando los instrumentos para alcanzar los objetivos legales que se pondrán en marcha a lo largo de los años 2008 y 2009, del que la citada Comisión es representativa. Otros citados en el Informe son: el Inventario Nacional de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Catálogo Nacional de Hábitats en peligro de desaparición, el de Especies Amenazadas y el de Especies Exóticas Invasoras, el Consejo Estatal de participación pública para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y el Fondo de cofinanciación para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.
2. Esta norma se analiza en detalle en el capítulo de esta obra relativo a la legislación ambiental de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a la que nos remitimos.

en este año, salvo la doctrina general que pueda desprenderse de la STC 247/2007 sobre el valor de la legislación básica y las competencias autonómicas.

La única norma básica con rango de ley dictada en el año 2008 ha sido el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos. El resto, como acabamos de comprobar, son normas de carácter reglamentario, en forma de reales decretos u órdenes. Resultando curiosa la explicación justificativa que alguna de estas normas hace respecto al rango reglamentario que adoptan, aun constituyendo normativa básica. Lo que nos da pie para recordar, si quiera sucintamente, la doctrina constitucional relativa al concepto formal de bases, perfectamente aplicable en el período que estudiamos.

Como es sabido, la peculiar forma que adopta la competencia básica del Estado en el art.149.1.23 CE y la circunscripción de las competencias autonómicas al establecimiento de «normas adicionales de protección» ha seguido una evolución peculiar en su interpretación constitucional. Así, en un primer momento, la peculiaridad de la dicción literal del precepto (normas adicionales *versus* desarrollo de la legislación básica) llevó al TC a entender que el Estado disponía de una facultad omnicomprendiva que pudiera llegar a regular la complejidad de la materia medio ambiente sin necesidad de dejar espacio normativo alguno a las Comunidades Autónomas (STC 149/1991). Sin embargo, tan amplia interpretación de la competencia estatal y consiguiente vaciamiento de las autonómicas se corrigió explícitamente poco tiempo después por el propio TC en este sentido: «el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar...a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas» (STC 102/1995). Sin embargo, el TC entiende que el título constitucional permite una regulación ambiental básica completa que tendrá como principal cometido el establecimiento de unos mínimos de protección suficiente que deben ser respetados, aunque sean susceptibles de mejora autonómica para su adaptación a las circunstancias concretas de cada Comunidad Autónoma.

Esta construcción, en la que se permite al Estado disponer de un nivel completo de protección, es la que lleva a afirmar, sin embargo, la excepcionalidad de que formen parte del ámbito de lo básico la norma reglamentaria estatal y más todavía la actividad de pura ejecución administrativa. La misma Sentencia 102/1995 es contundente: «también resultan admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– los procedentes de la potestad reglamenta-

ría que la CE encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97) siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes o inesperadas». En aplicación de esta doctrina han sido progresivamente anuladas diversas disposiciones referentes a la función gestora ambiental del Estado en los espacios y parques naturales (SSTC 102/1995, 194/2004 y complementarias –SSTC 35/2005, 36/2005, 81/2005, 100/2005, 101/2005, 331/2004 y 32/2006–), en base a dos criterios, de orden formal y material. Formalmente, el modelo debe regularse por ley; materialmente, la competencia para establecer las bases es una competencia normativa y no de ejecución aplicativa. Por ello, en este caso que podemos considerar paradigmático, la intervención del Estado en la gestión de los parques nacionales no resulta posible, a menos que se den dos circunstancias: que el Estado intervenga sólo en la gestión de aspectos concretos y específicos y que lo haga excepcionalmente, esto es, cuando se corriera el riesgo de perder su eficacia la normativa básica aplicable, en su sentido material.

En aplicación de esta doctrina, también fue anulada la competencia del Estado para la declaración de «zona de atmósfera contaminada» si sobrepasara el ámbito de una Comunidad Autónoma, para volver el TC sobre su teoría de la excepcionalidad de la normativa básica estatal: «en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave o urgente necesidad que justifican la utilización estatal de la competencia sobre bases en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables» (STC 329/1993).

No obstante, estas limitaciones pueden desaparecer si el medio ambiente se entiende como materia auxiliar de otra sustantiva principal donde el Estado tiene atribuida la totalidad de la competencia. Esta es la doctrina de general aplicación cuando concurre el título estatal relativo a las obras públicas de interés general, resultando ejemplo paradigmático el relativo a la declaración de impacto ambiental, que parece quedar subsumida en el ámbito de la competencia sustantiva sobre las obras, hasta el punto de que el TC concibe que «la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente» (STC 13/1998). Veremos en el epígrafe siguiente con mayor detalle cuál ha sido el entendimiento de esta técnica de evaluación desde la perspectiva de la distribución competencial y cómo ha sido solucionada por el vigente Texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental.

Pues bien, como tendremos ocasión de ver en las páginas que siguen, esta teoría constitucional de la excepcionalidad de la norma reglamentaria para definir la normativa básica se verá reflejada en cada una de las disposiciones de tal rango que han sido dictadas en el período que analizamos, encontrando su justificación formal en el dictado literal de la norma, con mayor o menor tino.

2. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS

La legislación sobre evaluación de impacto ambiental ha sido objeto de importantes modificaciones desde la aprobación del RDLegislativo 1302/1986, de 28 de junio que trasponía al ordenamiento interno la Directiva comunitaria 85/337/CEE, también revisada en diversas ocasiones. La primera modificación significativa se produce en la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que traspuso la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, corrigiendo al tiempo las deficiencias y carencias denunciadas por la Comisión Europea (demanda frente al Tribunal de Luxemburgo de 14 de diciembre de 1999, por omisión de determinados proyectos de obligado sometimiento a evaluación de impacto ambiental en la norma de trasposición; requerimiento de 15 de diciembre de 2000 por no trasposición en plazo de la Directiva 97/11/CE). Las otras dos modificaciones trascendentes tienen lugar en la Ley 9/2006, de 28 de abril (sobre evaluación ambiental de planes y programas) que clarifica y ordena el procedimiento de evaluación de proyectos incorporando las exigencias de la Directiva de 1997, y en la Ley 27/2006, de 18 de julio que adecúa la normativa básica de impacto ambiental a la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo, para reconocer de modo real y efectivo el derecho de participación pública a lo largo del procedimiento de evaluación ambiental.

El número y alcance de todas estas modificaciones manifiestan la necesidad de regularizar, aclarar y armonizar las disposiciones vigentes en la materia, lo que llevará a cabo el Texto Refundido aprobado mediante RDLegislativo 1/2008, de 11 de enero³. Como señala la Disposición Final Primera,

3. Debe advertirse que ya existe un Anteproyecto de ley por el que se modifica en determinados aspectos el procedimiento previsto en el reciente Texto refundido, a fin de mejorar la eficiencia en la tramitación, agilizando trámites y reduciendo los plazos de ejecución de las distintas fases del proceso, e incrementando la transparencia de las actuaciones con el lanzamiento de un nuevo portal en Internet (que ya puede ser consultado y que mejora notablemente el derecho de acceso a la información ambiental de los expedientes de EIA en tramitación: www.marm.es). Esta modificación parcial de la Ley, sin embargo, no tendrá carácter básico, como ha señalado el

esta norma tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, aunque algunos de sus preceptos (los relacionados en el apartado 2 de la DF) sólo serán aplicables en el ámbito de la Administración estatal y sus organismos públicos. En expresión de la doctrina sobre la excepcionalidad formal del reglamento para el desarrollo de normas básicas, la DF Segunda establece como cautela que «la habilitación del Gobierno para aprobar normas básicas mediante Real Decreto se circunscribe a aquellos aspectos de carácter técnico o de naturaleza coyuntural y cambiante que resulten indispensables para asegurar el mínimo común denominador establecido en la Ley».

Estamos, por tanto, ante una norma básica que permitirá a las Comunidades Autónomas dictar una legislación de desarrollo o normas de protección más estrictas, o incluso someter al proceso de evaluación ambiental otras actividades distintas a las previstas por el Texto refundido, incluso si estas son de titularidad estatal. Tema complicado que, como es sabido, fue zanjado –no sin cierta polémica– en la STC 13/1998, de 22 de enero, al resolver el conflicto de competencias planteado por el Gobierno vasco frente a determinados preceptos del Reglamento ejecutivo 1131/1988 sobre evaluación de impacto ambiental por entender que la declaración de impacto ambiental de las obras que, aun de titularidad estatal, se ejecuten en territorio autonómico, corresponde realizarla a las autoridades autonómicas. Rechazando este argumento, el TC resolverá que la competencia para realizar la DIA (entendida como técnica transversal que debe integrarse en la autorización principal) corresponde a la Administración Pública que tenga la competencia sustantiva para aprobar el proyecto o actividad. En definitiva, el título competencial aplicable es el referido a la autorización principal, que prevalecerá sobre el de medio ambiente; lo que supone entender la declaración de impacto no como técnica de gestión del medio ambiente (en adecuado juego de los arts.149.1.23 y 148.1.9 CE), sino más bien como parte de un procedimiento sustantivo donde se hace prevalecer la competencia sectorial actuada. Como única compensación, el TC entenderá que la Administración estatal debe consultar preceptivamente al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que se ubique territorialmente el proyecto sometido a evaluación ambiental.

El problema práctico planteado es doble: ¿puede el Estado comprender en su regulación de evaluación ambiental obras y proyectos de la competen-

Informe de 16 de febrero de 2009, sobre la modificación del Texto refundido, ya remitido al Consejo de Ministros por el Ministerio de Medio ambiente, Medio Rural y Marino.

cia autonómica? Y paralelamente, ¿pueden las Comunidades Autónomas establecer en su regulación de evaluación ambiental obras y proyectos de competencia estatal? El nuevo texto refundido ha intentado solucionar este dilema interpretando teleológicamente los diversos títulos competenciales confluientes, lo que lleva a un entendimiento complejo de la naturaleza del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que puede ser al tiempo norma ambiental (art.149.1.23 y 148.1.9 CE) y parte del procedimiento sobre la competencia sustantiva. De modo que:

– Por un lado, las Comunidades Autónomas pueden incluir nuevos supuestos en su regulación de evaluación de impacto ambiental como normas adicionales de protección. Así, la DA Tercera titulada expresivamente «Proyectos estatales que deban ser sometidos al trámite de evaluación de impacto ambiental por aplicación de la legislación autonómica», permite incluir nuevos supuestos de evaluación ambiental no comprendidos en el ámbito del Texto Refundido, si así se determina por la legislación de cualquier Comunidad Autónoma afectada por un proyecto que debe ser autorizado o aprobado por la Administración estatal. En tal sentido, el art. 3 *in fine* señala que para los proyectos que potestativamente puedan ser sometidos a EIA por decisión del órgano ambiental, la normativa autonómica podrá establecer, bien mediante el análisis por casos o fijación de umbrales y de acuerdo a los criterios del Anexo III, que se sometan imperativamente a evaluación. En estos casos es de aplicación lo dispuesto en el anexo I, grupo 9, letra d, que, entre «otros proyectos» de sometimiento obligatorio a EIA, ha incorporado: «todos los proyectos incluidos en el Anexo II cuando sea exigida la evaluación de impacto ambiental por la normativa autonómica». Así como lo preceptuado en el Anexo II, grupo 9, letra n, que incorpora en el grupo de otros proyectos potestativamente sometidos a EIA: «los proyectos que no estando recogidos en el Anexo I ni II cuando así lo requiera la normativa autonómica y a solicitud del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que esté ubicado el proyecto, acreditando para ello que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. La exigencia de EIA por la normativa autonómica podrá servir de acreditación a efectos de este apartado». En fin, la norma remite al Gobierno el establecimiento reglamentario de un procedimiento abreviado para llevar a cabo esta evaluación.

– Por otro lado, el art. 4 del Texto refundido, establece la competencia del Estado para formular la DIA, siendo indiferente si está prevista en la legislación estatal o autonómica (apartado 1), en los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración estatal. En consecuencia, se acepta la aplicación al Estado de la legislación autonómica sobre evaluación de impacto ambiental, pero respetando la competencia sustantiva del

Estado para formular la declaración de impacto. En este caso, de acuerdo a la doctrina constitucional antes mencionada, el art. 4.3 establece la obligación de consulta preceptiva al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma donde se ubique territorialmente el proyecto.

Quizás sean estas disposiciones las más elementales a retener en cuanto al carácter básico y relaciones competenciales de la evaluación de impacto ambiental que lleva a cabo el Texto Refundido. Por ello, muy sintéticamente nos referiremos a algunas de las cuestiones novedosas que presenta su articulado, como describe pedagógicamente el cuidado Preámbulo de la norma.

En primer lugar, se sistematiza un capítulo I dedicado a las Disposiciones Generales, para identificar, en el art. 1 (inédito hasta ahora) el doble objeto de la norma: establecer el régimen jurídico de la EIA de proyectos y garantizar la integración de los aspectos ambientales mediante la incorporación de la EIA en el procedimiento de autorización o aprobación de tales proyectos por el órgano sustantivo que sea competente, tal como ponen de relieve las Directivas comunitarias de las que trae causa la legislación interna sobre la materia. Se describe asimismo el contenido de la EIA, con especial énfasis en el carácter participativo del procedimiento, como ordenan las Directivas sobre la cuestión. En el artículo de definiciones no sólo se reproducen las ya consabidas e incorporadas mediante la Ley 27/2006 (como las de «público» o «personas interesadas»), sino que se añaden otras que, sin constituir propiamente innovaciones normativas, agilizan la aproximación a la norma y su mejor comprensión, por ejemplo, las definiciones de los sujetos principales intervinientes en la EIA –órgano promotor, sustantivo y ambiental– (art. 2). Importante es también la ordenación en un único precepto (art. 3) del anteriormente disperso ámbito de aplicación de la Ley.

Respecto al régimen jurídico de la EIA propiamente dicha, el capítulo II se ha dividido en dos secciones diferenciadas que clarifican y ordenan la cuestión, para abordar en primer término el régimen común de la evaluación ambiental y, a continuación, la especialidad que constituye el análisis previo sobre la necesidad de sumisión de determinados proyectos, considerando que si dicha evaluación ha de ponerse en práctica seguirá los cauces descritos en la sección primera, no obstante las particularidades previstas en la propia sección segunda. De tal modo, el articulado de la sección 1ª sigue el orden cronológico en el que debe desarrollarse la EIA. Es novedoso el art. 5 en el que se enuncian las actuaciones secuenciales que comprende la evaluación y se enfatiza el carácter participativo del procedimiento y el derecho de información (que se desarrollará cumplidamente en los arts. 9 y 10). Los preceptos que siguen ordenan el contenido jurídico típico de la EIA reproduciendo

los mandatos jurídicos vigentes. La Sección 2ª regula la evaluación de los proyectos del Anexo II, sumando ahora en el mismo articulado la de aquellos que puedan afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000, lo que resultaba obligado para dar cumplimiento a las nuevas previsiones establecidas por la Ley 42/2007 de patrimonio natural y de la biodiversidad (que sustituye en este extremo a la anterior regulación de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y la flora y fauna silvestres)⁴. Esta regulación justifica aquí su ubicación como una actuación previa determinante del sometimiento o no a evaluación de determinados proyectos. Con este propósito, el art. 16 establece el régimen jurídico aplicable a los solicitudes dirigidas a los órganos responsables de la decisión. Además, este precepto armoniza la regulación previa y da el mismo tratamiento a los proyectos del Anexo II y los afectantes a la Red Natura 2000. Con idéntico propósito se añade un nuevo párrafo para recoger, en relación con los proyectos estatales, la obligación del órgano sustantivo de envío de los documentos que hayan de acompañar a la solicitud al órgano ambiental para que se pronuncie sobre la necesidad o no de EIA.

En fin, no existen novedades resaltables en el capítulo III, que regula los aspectos relativos al control del cumplimiento de las declaraciones de impacto ambiental, régimen sancionador y reparación de daños.

3. EL REGLAMENTO DE DESARROLLO PARCIAL DE LA LEY 26/2007 DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Mediante RD 2090/2008, de 22 de diciembre se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental en cumplimiento de su DF Tercera, que determinaba el desarrollo y ejecución del Capítulo IV relativo al régimen jurídico de las garantías financieras y de los Anexos I, II y VI, referidos respectivamente a los criterios técnicos de evaluación de la significatividad del daño en las especies

4. En concreto, el art. 45.4 de la citada Ley, donde se prevé que cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar a uno de estos espacios, «se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas». Se soluciona así el problema planteado por alguna jurisprudencia (ad ex. STS 7 de abril de 2004) que había planteado el carácter potestativo y no reglado del procedimiento de evaluación ambiental de estos espacios. Una interpretación coherente de la Ley de la biodiversidad y del nuevo Texto refundido de EIA obliga a entender que, en caso de resultar necesaria la EIA, esta se realizará de acuerdo a las normas básicas establecidas en el Texto refundido. Así se ocupa además de resaltarla la DA Cuarta de la Ley que analizamos.

silvestres y hábitats, reparación del daño ambiental e información de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad medioambiental.

El Reglamento se dicta, según expresa su DF Primera, en virtud de dos títulos competenciales: legislación básica de protección del medio ambiente en su mayor parte; y legislación básica de seguros (art. 149.1.11 CE) –determinación de la garantía financiera obligatoria, modalidades de garantías y otras relacionadas en las Disposiciones Adicionales tercera, cuarta, quinta y Final segunda–. Además, no tienen carácter básico las disposiciones relativas a: la Comisión Técnica de prevención y reparación de daños ambientales (art. 3); recopilación y difusión de la información relevante para reparación ambiental (art. 4); el silencio positivo respecto a la ejecución del proyecto de reparación (art. 32) y el diseño de los modelos de informe de riesgos ambientales tipo o guías metodológicas que elabore la citada Comisión Técnica y que el Ministerio de Medio Ambiente se obliga a difundir (art. 35.4). Como ocurre con otras normas reglamentarias dictadas en este período, el RD justifica su carácter básico en el Preámbulo de la norma, para señalar que la regulación «recoge previsiones de carácter exclusiva y marcadamente técnico, por lo que la ley no resulta instrumento idóneo para su establecimiento y se encuentra justificada su aprobación mediante real decreto». Nos ceñiremos aquí al análisis de las principales normas básicas en materia medioambiental contenidas en la norma.

Sin duda, es el capítulo II (en conjunción con los dos Anexos) el más importante a los efectos de este estudio, al establecer un marco metodológico para la determinación del daño ambiental y, en función de su alcance, diseñar las medidas de reparación necesarias a cada supuesto.

Respecto a la determinación del daño medioambiental (sección 1^a), la norma establece secuencialmente unas operaciones que tienden: primero, a identificar al agente causante del daño y los recursos naturales y servicios afectados; segundo, a cuantificar el daño en función de su extensión, intensidad y escala temporal; tercero, a evaluar su significatividad. Esta regulación debe completarse con las disposiciones del Anexo I, donde se describen pormenorizadamente los aspectos técnicos asociados a este proceso de determinación. En este procedimiento, la determinación de la significatividad –término empleado por la normativa– del daño es la operación crucial, en tanto sobre ella descansa el modelo legal de responsabilidad medioambiental, siendo esencial garantizar la objetividad en esa labor de apreciación. Por ello, como nos explica el Preámbulo, cuando ha sido posible, se ha optado referir dicha significatividad a los estándares ya previstos en las normas sobre cada recurso natural –con mención expresa a las aguas y al suelo–, entendiendo

que estas ya reflejan cuál es el estado razonable de conservación de cada uno de ellos, y por ende, permiten calificar la alteración adversa de ese estado como un daño significativo que debe repararse.

Pero además de estos criterios, también se han incluido otros basados en el tipo de agente que lo genera, especialmente para aprovechar la creciente información y experiencia que existe en el campo de los agentes químicos o los organismos modificados genéticamente. Asimismo, es destacable la inclusión de un criterio subsidiario para determinar la significatividad de los daños a las aguas y a los suelos ya contaminados en aquellos casos en que no fuera posible determinarlo conforme a las reglas anteriores. Este criterio, basado en el servicio de acogida o de hábitat que prestan el suelo y las aguas, establece la presunción de que los daños a los citados recursos naturales tendrán carácter significativo cuando lo sean los daños a las especies silvestres que los habitan (art. 18). Como nos explica el Preámbulo, la aplicación de este criterio a los suelos contaminados es necesaria, puesto que en estos casos resultaría inoperante recurrir al criterio previsto en el artículo 16.3 del Reglamento⁵, que remite a la normativa sobre suelos contaminados y que parte de la hipótesis de que el suelo estaba limpio antes del daño. Sin embargo, pensamos que la redacción de ambos preceptos obligará a una interpretación sobre la prioridad del criterio aplicable en cada caso, sin que sean de recibo soluciones generales como la que parece sugerir el art. 18, que no terminamos de ver tan claras como explica el Preámbulo de esta norma.

La sección se cierra con un artículo referido a la determinación del estado básico (art. 2.19 Ley 26/2007), aquel en el que, de no haberse producido el daño medioambiental se habrían hallado los recursos naturales y los servicios en el momento en que sufrieron el daño. Respecto a la definición legal, el Reglamento añade una precisión importante para aclarar que el estado básico debe determinarse en relación con el agente causante del daño y, por tanto, no hace referencia a un estado ideal de conservación del medio receptor, sino a aquel que presentara éste en el momento inmediatamente anterior a la actuación del agente. Serán, por tanto, las variables vinculadas a dicho agente las que habrá que analizar antes y después del daño. Por otro lado, se prevén los supuestos en los que la determinación del estado básico deberá tener en cuenta la posible evolución que hubieran tenido los recursos

5. Este precepto establece: «los daños ocasionados al suelo serán significativos si el receptor experimenta un efecto adverso que genere riesgos para la salud humana o para el medio ambiente, de manera que aquél pueda ser calificado como suelo contaminado en los términos establecidos en el RD 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».

naturales de no haberse producido el daño: cuando exista información histórica fehaciente que demuestre la tendencia evolutiva de dichos recursos naturales o la previsión de que exista un cambio de uso del suelo en un instrumento de planeamiento con anterioridad a la producción del daño (art. 19).

La sección 2^a establece la tipología de las medidas de reparación primaria, complementaria y compensatoria. La mayor novedad se encuentra en la determinación de las dos últimas, pues la reparación primaria se refiere a las medidas tradicionales de reparación (eliminación, retirada, neutralización del agente contaminante, reposición o recuperación natural del recurso afectado y selección de la alternativa de reparación más adecuada). Siguiendo los criterios del Anexo II de la Ley 26/2007, se señalan los supuestos en que debe acometerse una reparación complementaria, incidiendo en el supuesto de que la reparación primaria no se considere razonable, bien porque el plazo necesario para su efectividad, bien porque su coste, resulten desproporcionados en relación con el beneficio ambiental que se vaya a obtener. Así, a fin de reducir el grado de indeterminación de la apreciación de dicho beneficio, se incorpora un criterio no excluyente de «valor social» de los recursos y servicios naturales perdidos (definido en el art. 2 como expresión monetaria del bienestar o utilidad que aquéllos generan). Y, en cualquier caso, el carácter desproporcionado del coste del proyecto deberá justificarse en una memoria económica de carácter público y que deberá ser especialmente analizada por la autoridad competente en el momento de la aprobación del proyecto. En fin se señalan las medidas compensatorias de las pérdidas provisionales de recursos naturales y servicios desde que se produce el daño hasta que produce efecto la reparación primaria, o en su caso, complementaria.

Puesto que tanto la reparación complementaria como la compensatoria suponen la creación adicional de recursos naturales y de servicios, es necesaria la aplicación de criterios de equivalencia que permitan calcular esos nuevos recursos que se van a generar con la reparación para que sean del mismo tipo, calidad y cantidad que los dañados. El anexo II establece pormenorizadamente los supuestos de aplicación de cada criterio de equivalencia, siendo prioritarios, por su mayor grado de valor sustitutivo, los criterios recurso-recurso y servicio-servicio. En el ámbito de la reparación complementaria y compensatoria requiere una mención especial el lugar en el que debe acometerse dicha reparación, siendo preferente el lugar donde se ha producido el daño, aunque en caso de imposibilidad o inadecuación, la autoridad competente puede determinar un lugar alternativo vinculado geográficamente con los recursos, por su conexión ecológica, territorial o paisajística. En tales casos corresponde a la autoridad competente velar por la adecuada pondera-

ción de los intereses de la población afectada en el momento de la aprobación del proyecto.

En fin, el capítulo culmina con una descripción del modelo tipo de actuación en caso de generación de daños ambientales, al objeto primero de garantizar un mínimo de seguridad jurídica al operador: una vez comunicado el daño a la autoridad competente el operador deberá concretar en un proyecto las medidas necesarias para reparar el daño; dicho proyecto se valora y aprueba por la autoridad competente; concluida su ejecución, el operador debe elaborar un informe final de cumplimiento recabando la conformidad de la autoridad. En la sección 3ª del Capítulo II se regula el seguimiento y vigilancia del proyecto de reparación durante la fase de ejecución y el contenido del informe final.

El segundo aspecto básico en materia ambiental regulado en el Reglamento es el referido a la verificación de riesgos ambientales, recogido en la sección 3ª del Capítulo III, donde se establecerán los aspectos básicos que deben ser comprobados en este proceso y los requisitos que, como mínimo, han de cumplir los verificadores— es particular su independencia respecto al titular de la instalación y su acreditación por el órgano competente—.

Finalmente, es importante destacar la inclusión en el Reglamento de un artículo referido a la concurrencia de normas aplicables, lo que puede resultar bastante usual. Así, el art. 5 señala la obligación de la autoridad competente, en el momento en que un operador informa del daño ambiental, de valorar si la reparación se realizará conforme a Ley de responsabilidad ambiental y este reglamento o si se realiza conforme a la normativa sectorial que pudiera ser de aplicación. Este análisis jurídico requerirá en cada caso un análisis ponderado y la aplicación del criterio de razonabilidad que recoge el art. 6.3 de la Ley 26/2007, debiendo siempre la reparación alcanzar resultados equivalentes a los que se obtendrían de aplicar esta norma general de cabecera.

4. EL REGLAMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS DE PILAS Y ACUMULADORES

El RD 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos tiene un doble objeto: por un lado, incorpora a nuestro derecho la Directiva 2006/66/CE del Parlamento y del Consejo de 6 de septiembre (que deroga la anterior Directiva 91/157/CEE) que, entre otros aspectos, introduce la prohibición de comercialización de pilas o acumuladores que contengan determinadas sustancias peligrosas, así como unas

normas comunes para el tratamiento, reciclado y eliminación de sus residuos; por otro, desarrolla un sistema de gestión ambiental de depósito, devolución y retorno de estos residuos, como encomendaba la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (DA Cuarta). De acuerdo al Preámbulo del Reglamento y su DF Primera, la norma es legislación básica de acuerdo al art. 149.1.23 CE y «adopta la forma de Real Decreto porque, dada la naturaleza de la materia regulada, resulta un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases». Con esta justificación –quizás oportuna para no contradecir la jurisprudencia constitucional sobre la concepción material de lo básico y atendiendo a la doctrina restrictiva sobre las competencias estatales de gestión de los parques y espacios naturales a que nos referimos *supra*– la norma establece un principios mínimos y deja un amplio margen de actuación competencial para las Comunidades Autónomas, señalando variados mecanismos de coordinación y participación en el ejercicio de las respectivas competencias.

Siendo su ámbito de aplicación las pilas y acumuladores portátiles (esto es, las de consumo doméstico habituales), las industriales y de automoción, en base a los principios de «quien contamina paga» y responsabilidad del productor, el objeto de la norma es mejorar su rendimiento ambiental en las actividades de todos los operadores involucrados, desde productores, distribuidores, usuarios finales y, particularmente, recicladores y demás gestores de los residuos generados (art. 1). En este sentido se prohíbe la comercialización de las pilas que contengan determinados niveles de cadmio o mercurio (art. 4), se establece un régimen de obligaciones para el productor en la puesta en el mercado, independientemente de la forma de venta (art. 5) y se fija un procedimiento y un calendario para el cumplimiento de los objetivos de recogida selectiva y su seguimiento (arts. 10, 11, 15 y Anexo I) y de su tratamiento y reciclaje en instalaciones autorizadas, en este caso aplicando el principio de proximidad y utilizando las mejores técnicas disponibles para la protección de la salud y el medio ambiente (art. 12), aunque se prevé la posibilidad de realización de tales operaciones en plantas ubicadas en otro Estado miembro o fuera de la UE, ajustándose en todo caso a los requisitos mínimos del Anexo III.

El Capítulo III desarrolla los sistemas de gestión a que pueden acudir los productores para cumplir con las citadas obligaciones, de acuerdo a lo preceptuado en el art. 7 de la Ley de Residuos. La gestión se regula partiendo de la creación de redes de puntos para la recogida selectiva, estableciéndose normas específicas para la recogida de las pilas o baterías de carácter industrial o de automoción. Estas modalidades pueden ser: contribución económica a un sistema público de gestión (art. 6); un propio sistema de gestión

individual (art. 7); participando en un sistema integrado de gestión (art. 8); o estableciendo un sistema de depósito, devolución y retorno de las pilas usadas ya comercializadas (art. 9). Todas ellas, salvo la primera, están sometidas a un régimen autorizatorio que depende del órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique la instalación, sometido a mayores o menores condicionamientos (el más exigente el que se corresponde con el sistema integrado) y en todo caso temporal (cinco años) y renovable. Cuando así lo establezca la norma autonómica, los sistemas de gestión no públicos podrán ser sometidos a una auditoría anual realizada por una autoridad independiente que verificará el grado de cumplimiento de las obligaciones. Se exige también la intervención de entidades expresamente autorizadas para la gestión de los residuos que tengan la consideración de peligrosos.

Mención especial merecen las medidas de promoción pública por las Administraciones competentes de la prevención de la producción de residuos, el fomento de nuevas tecnologías de tratamiento y reciclaje y de procedimientos de gestión y auditoría ambiental (de acuerdo al sistema comunitario EMAS), sistemas de calidad y seguridad laboral certificados y concienciación ciudadana (art. 13).

La financiación de todos los costes de recogida y gestión de residuos y las campañas informativas corresponden a los productores, incluyendo, en su caso, a los importadores, conforme al sistema de gestión utilizado, con reglas específicas en el caso de sistemas integrados de gestión (art.14).

Importante también es la extensión, como ya se prevé para otros tipos de residuos, de la obligación de inscripción en un registro especial, dentro del Registro de establecimientos industriales de ámbito estatal, de las pilas y acumuladores que se pongan en el mercado (DA Primera).

Se cierra la norma con el establecimiento de las medidas de control y seguimiento de la puesta en práctica del modelo de gestión ambiental y los concretos deberes de información a las Administraciones Públicas, autonómicas y estatales (art. 18) y el contenido mínimo de información que debe ser suministrada a los consumidores (art. 19), en evidente aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio respecto al derecho de acceso a la información pública en materia ambiental.

5. LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

Mediante RD 9/2008, de 11 de enero se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril) en dos aspectos:

revisando las normas relativas a inundaciones e introduciendo *ex novo* un capítulo referido a la seguridad de presas, embalses y balsas. Como enfatiza el Preámbulo de la norma el hilo conductor de esta revisión es profundizar en las medidas para la «gestión del riesgo», como instrumento fundamental para mejorar la protección de la población y minimizar las repercusiones económicas fundamentalmente producidas por las inundaciones, superando el insuficiente enfoque tradicional con que se venía abordando este problema en España mediante soluciones estructurales, como construcción de presas, encauzamientos o embalses.

Sin perjuicio de otros títulos competenciales adicionales (149.1.22 y 149.1.29, competencias exclusivas estatales en legislación, ordenación y concesión en materia de aguas intercomunitarias y seguridad pública, respectivamente), este Real Decreto se basa esencialmente en la competencia del Estado para promulgar la legislación básica de protección del medio ambiente, lo que se justifica sobradamente en el Preámbulo de la norma en base al reconocimiento de las funciones ambientales que cumple el dominio público hidráulico, y en especial, de protección de los ecosistemas fluviales, prevención de inundaciones y prestación de otros servicios ambientales todavía no incorporados expresamente en el RD 849/1986. En este sentido, la reforma obedece a la necesidad de ajustarse a los requerimientos que suponen estas funciones y que la Ley de Aguas ya ha incorporado conceptualmente y de cara a la planificación de las cuencas de acuerdo al nuevo modelo que impuso la Directiva marco de agua. En concreto, es preciso introducir los nuevos criterios de gestión del dominio público hidráulico del art. 92 TRLAg y los impuestos por la Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (aunque la norma que analizamos no es trasposición de la norma comunitaria, pero desde luego va en la dirección exigida por esta respecto a la protección del dominio público hidráulico en lo que se refiere a las zonas inundables).

Por estas razones, la modificación operada por la norma pone a disposición de la Administración hidráulica importantes herramientas de gestión para actuar contra los efectos nocivos derivados de la creciente y rápida presión sobre los cauces, fundamentalmente urbanística, que reduce drásticamente los espacios fluviales e incrementa los riesgos de inundaciones menoscabando seriamente el medio ambiente. Asimismo pone a disposición de los ciudadanos la delimitación cartográfica del dominio público hidráulico, y regula la zona de flujo preferente y las zonas inundables, con un claro objeto tuitivo frente a los daños ambientales del sistema fluvial y el riesgo para las poblaciones ribereñas. Atendiendo a este objetivo y en aplicación de la normativa comunitaria citada, se han modificado algunos aspectos nucleares del

vigente RDPH, como la definición de cauce, la regulación de las zonas que lo protegen, la zona de servidumbre y de policía y las zonas inundables.

Muy sintéticamente, las innovaciones principales son las siguientes:

a) Definición de cauce natural: frente a la establecida en el Reglamento en vigor, que basada en el concepto de la máxima crecida ordinaria se muestra cada vez más insuficiente para la protección de los otros intereses protegidos por la más reciente normativa de aguas, se incorporan junto a los criterios hidrológicos otras características, como las geomorfológicas y ecológicas, atendiendo a las informaciones hidrológicas, hidráulicas, fotográficas, cartográficas e históricas disponibles (nuevo art. 4).

b) La protección del dominio público hidráulico a través de las zonas de servidumbre y policía adquiere nuevas funciones relativas a la protección del ecosistema fluvial y protección eficaz del régimen de las corrientes en las avenidas. Destacable es la posibilidad de ampliar los 100 metros de anchura de la zona de policía en pro de la seguridad de bienes y personas, con expresión de los criterios técnicos de evaluación de riesgos. Las zonas que sirven a estos fines pasan a denominarse «zonas de flujo preferente» limitando las actividades autorizadas por el organismo de cuenca para dar cumplimiento a la Directiva 2007/60/CE sobre gestión del riesgo de inundaciones que garanticen el máximo de seguridad, establezcan criterios adecuados de uso del suelo y permitan, en definitiva, la ampliación del espacio fluvial disponible (nuevos arts. 6, 7 y 9).

c) El nuevo modelo de gestión de las zonas inundables adquiere enorme trascendencia, en orden a paliar las dramáticas consecuencias que las inundaciones han supuesto en nuestro país. Por ello se crea el llamado «Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables», que se desarrollará en colaboración con las Comunidades Autónomas y servirá como información a todas las Administraciones en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y planificación urbanística que deberá hacerse público de acuerdo a la Ley 27/2006 de acceso a la información en materia de medio ambiente (nuevo art. 14). Dada la concurrencia de competencias de otras Administraciones en esta regulación, la norma prevé su participación en este nuevo modelo de gestión y establece, en cuanto a las limitaciones de uso de las zonas inundables la posibilidad de que Comunidades Autónomas y Entidades Locales establezcan normas complementarias a la regulación básica estatal.

Respecto a la normativa sobre calificación y seguridad de presas, embalses y balsas el Reglamento incorpora un nuevo Título VII que intenta ordenar

el conjunto asistemático y disperso de las disposiciones aplicables, algunas de ellas preconstitucionales y ajenas, en consecuencia, al nuevo modelo de reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Por ello, al amparo del art. 123.bis del TRLAg, se determinan con carácter básico las condiciones que deben cumplir las presas y embalses, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de sus titulares, los procedimientos de control de la seguridad y las funciones que corresponden a las Administraciones públicas, con el fin último de proteger a las personas, propiedades y también al medio ambiente. Es por ello que esta normativa también se dicta como normativa básica en materia medioambiental, aunque el título principal de intervención estatal es el correspondiente a la seguridad pública (art. 149.1.29 CE)) y particularmente, el relativo a la competencia exclusiva del Estado sobre aguas intercomunitarias (art. 149.1.22 CE). En este sentido se determina explícitamente que la Administración estatal es competente en materia de seguridad de las presas y embalses situados en el dominio público hidráulico en las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias y cuando sean infraestructuras de interés general del Estado (título, por cierto, no mencionado expresamente en la DF Primera entre los habilitantes para dictar la norma), siempre que le corresponda su explotación. Las balsas ubicadas en las zonas correspondientes a demarcaciones hidrográficas intracomunitarias son competencia de la Administración autonómica, en tanto situadas extramuros del dominio público hidráulico. Esta es también la Administración competente para designar los órganos de seguridad en relación con las infraestructuras situadas en el dominio público hidráulico cuya gestión le corresponda (art. 360). En atención a esta previsión, perfectamente acorde con el reparto competencial en materia de aguas de acuerdo a la doctrina constitucional, la Disposición Transitoria Quinta prevé la competencia supletoria estatal en las demarcaciones intracomunitarias cuya gestión no haya sido todavía traspasada a la correspondiente Comunidad Autónoma.

Cerrando la organización de las competencias, el Reglamento modificado crea la denominada «Comisión Técnica de Seguridad de Presas», como comisión técnica especializada dentro de la Comisión Nacional de Protección Civil, describiéndola como órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones competentes en materia de seguridad de presas y en el que participarán usuarios y otros interesados. En fin, sin detenernos en detalles, la norma también respeta en lo fundamental el reparto de competencias en atención a su carácter básico, en la regulación del régimen jurídico de la seguridad (arts. 362 y ss.) estableciendo determinados contenidos mínimos en el ámbito de la Administración general del Estado y remitiendo a las Comunidades Autónomas, salvo en las «normas técnicas de seguridad», la

actuación de sus competencias organizativas (por ejemplo, para la creación de Registro de Seguridad o de entidades colaboradoras) o para la concreción de las obligaciones de los titulares de determinadas presas y embales.

6. PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN Y MECANISMOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE EMISIONES DE LAS GRANDES INSTALACIONES DE COMBUSTIÓN

La Orden PRE/3539/2008, de 28 de noviembre tiene por objeto la regulación del procedimiento y periodicidad de la información que debe remitirse a la Administración General del Estado por los titulares de grandes instalaciones de combustión, así como las medidas de control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión (PNRE-GIC) aprobado el 7 de diciembre de 2007 (Orden PRE/77/2008, de 17 de enero). Esta norma se dicta en cumplimiento del RD 430/2004, de 12 de marzo que traspuso la Directiva 2001/80/CE de 23 de octubre de 2001, por el que se establecen normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes y se fijan condiciones para el control de las emitidas por las refinerías de petróleo. Como se señala expresamente en su Preámbulo y la Disposición Final primera, la Orden se dicta al amparo de la competencia del Estado sobre protección del medio ambiente y sobre bases del régimen minero y energético, y tiene carácter básico, motivando que «dado que recoge previsiones de carácter exclusiva y marcadamente técnico, se encuentra justificada su aprobación mediante Orden».

La norma establece para las grandes instalaciones de combustión incluidas en el citado Plan los requisitos precisos para el cumplimiento de los compromisos de emisiones, incluyendo mecanismos de vigilancia y control y las disposiciones para que sus titulares informen de las emisiones SO₂, NO_x y otras partículas⁶, así como de cualquier incidencia relacionada con el cumplimiento del Plan, en particular si se produce el cierre de instalaciones, y el control de las horas de funcionamiento entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2015 de las instalaciones acogidas a la cláusula de funcionamiento de un máximo de 20.000 horas (art. 5.4 RD 430/2004). Al tiempo, para posibilitar el cumplimiento de los compromisos anuales de emisión y

6. La determinación de las emisiones se realiza de acuerdo a la Orden ITC/1389/2008, de 19 de mayo, por la que se regulan los procedimientos de determinación de las emisiones de los contaminantes de las grandes instalaciones de combustión, el control de los aparatos de medida y el tratamiento y remisión de la información sobre tales emisiones (arts. 6 a 8), como determina el art. 5 de la Orden que analizamos.

poder adoptar con la antelación suficiente las medidas pertinentes, se establece el procedimiento y periodicidad con que los titulares de las citadas instalaciones deben remitir a la Administración estatal (en concreto, a la Secretaría General de Energía) la información de sus emisiones y el cumplimiento de aquellos compromisos (art. 7, estableciendo el contenido mínimo del informe anual).

7. EL REGLAMENTO BÁSICO QUE REGULA LA PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

El Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero es dictado ante la elevada actividad del sector de la construcción acontecida en los últimos años en nuestro país y el problema ambiental constatado que están generando los residuos de la construcción de infraestructuras y edificaciones y la demolición de inmuebles antiguos. Ello deriva no sólo del creciente volumen en su generación y sobre todo de su tratamiento junto al escaso reciclado de los residuos, lo que ha provocado contaminación de suelos y acuíferos en vertederos incontrolados, deterioro paisajístico y su eliminación no revalorizable. A fin de corregir estos impactos y conseguir un desarrollo más sostenible de la actividad constructiva es dictado este Real Decreto que, con carácter de norma básica específica, establece los requisitos mínimos de su producción y gestión, al objeto de promover su prevención, reutilización, reciclado, valorización y tratamiento de los destinados a eliminación. De acuerdo a estos fines, y según dispone su DF Segunda, el RD tiene carácter básico y se dicta al amparo del art. 149.1.23 CE. Y, como en el resto de normas reglamentarias básicas de este período, su Exposición de Motivos (*in fine*) justifica explícitamente que adopta tal forma porque «dada la naturaleza materia regulada, resulta un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases».

Por otra parte, esta era una normativa casi obligada y que ya se estaba haciendo esperar, pues así se había dispuesto en varias normas previas. La primera, el Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición 2001-2006 (aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2001) que propuso la elaboración de una normativa específica para este flujo de residuos, basada en los principios de jerarquía de gestión y responsabilidad del productor. La Ley 10/1998, de Residuos implícitamente aludía también a estos, facultando al Gobierno a fijar las disposiciones específicas para todo tipo de residuos como medida instrumental de prevención ambiental; en esta misma norma, su art. 11.1 (según la redacción dada por la DF Primera de la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera)

se señalaba la necesidad de regular las condiciones relativas a la obligación del poseedor de residuos de construcción y demolición de separarlos por tipos de materiales. A estas y otras contempladas en la norma y algunas mejorables, se refiere específicamente para los residuos de construcción el capítulo XII del reciente Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el nuevo Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2011 aprobado (Resolución de 20 de enero de 2009).

Sin entrar en el detalle de la norma, los aspectos más resaltables son los siguientes:

1º) La definición de los conceptos de productor de estos residuos (el titular del inmueble en quien reside la decisión última de construir o demoler) y de poseedor (quien ejecuta la obra nueva y tiene el control de los residuos que se generen).

2º) Las obligaciones de ambos sujetos. Para el productor, destaca la obligación de incluir en el proyecto de obra un estudio de gestión de tales residuos que formarán parte del presupuesto (cantidad, medidas de prevención, destino y valoración de costes de su gestión), así como la necesidad de inventariar los potenciales residuos peligrosos generados, proceder a su retirada selectiva y entrega a los gestores autorizados de estos residuos. Por su parte, el poseedor se obliga a presentar al propietario de la obra un plan de gestión de los residuos, sufragar su coste y facilitarle la documentación que acredite su correcta gestión.

3º) Establece las condiciones que deben cumplir los gestores de residuos y las exigibles, en particular, para su valorización.

4º) Para corregir el asiduo incumplimiento de la normativa sobre vertederos, se prohíbe el depósito de los residuos sin tratamiento previo y prevé el establecimiento de tarifas que desincentiven el depósito en vertedero de residuos revalorizables o el de aquellos en los que el tratamiento previo se limite a una mera clasificación.

5º) Como no podía ser de otra forma, la norma contempla la importancia de las entidades locales en la gestión y tratamiento de algunos de estos residuos, en tanto tengan la consideración de residuos urbanos –lo que seguramente conllevará la adaptación de las actuales Ordenanzas municipales a la norma básica–, así como la necesaria colaboración entre estas y las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de sus respectivas competencias. En tal sentido, se contempla la posibilidad del establecimiento por la legislación autonómica de un mecanismo de control vinculado a la obtención de la licencia de obras, mediante la constitución por el productor de algún

tipo de garantía financiera que responda al cumplimiento de los requisitos básicos de la norma estatal.

6º) En fin, en aquellas obras en que el promotor sea una Administración, se obliga al fomento de las medidas para la prevención de tales residuos y la utilización de áridos y otros productos procedentes de su valorización.

BIBLIOGRAFÍA

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., «Obra pública y protección del medio ambiente», en *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, dir. GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Iustel, 2007, pgs. 475 y ss.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», RAP nº 160, 2003, pgs. 11 y ss.

ORTEGA ALVAREZ, L., «Legislación básica de medio ambiente», Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, pgs. 159 y ss.

SALVADOR SANCHO, A., «Artículo 149.1.23», GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «Artículo 149.1.24», ORTEGA ALVAREZ, L. y GARRIDO CUENCA, N., «Art. 149.1.21», en *Comentarios a la Constitución española, XXX Aniversario*, Dirs. CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009.

VALENCIA MARTIN, G., «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional», id., pgs. 213 y ss.