

MARCO JURÍDICO DE LAS INSTALACIONES DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

Francisco J. Arenas Cabello¹

RESUMEN:

En España no se han establecido aún los requisitos de calidad y tecnologías a emplear en las instalaciones para las operaciones de valorización de residuos; el control preventivo de las actividades de valorización y eliminación pretende evitar intervenciones a posteriori de difícil resolución, como la clausura de vertederos ilegales; y el vigente marco normativo de los vertederos de residuos, en general, ha generado cierta inseguridad jurídica como consecuencia del procedimiento establecido de admisión de los residuos a vertedero, su carácter provisional y sus remisiones a un Anexo inconcluso ponen de relieve las dificultades no sólo jurídicas sino técnicas que plantea el vertido de residuos

ABSTRACT:

In Spain not yet been established quality requirements and technologies used in plants for waste recovery operations; the preventive control of recovery and disposal operations to avoid subsequent interventions difficult to resolve, as the closure of landfills illegal; and the current regulatory framework of waste landfills in general has created legal uncertainty as a result of the procedure of admission of waste to landfill, they are provisional and incomplete references to an Annex highlights the difficulties do not techniques that only legal but raises the landfill

PALABRAS CLAVE:

Valorización, eliminación, vertederos de residuos inertes, admisión de residuos, residuos de construcción y demolición

KEY WORDS:

Recovery, disposal operations, landfill of inert waste, admission of waste, construction and demolition waste

¹ *Francisco J. Arenas Cabello (Doctor en Derecho y Arquitecto Técnico) es Profesor de Derecho Administrativo de la UNED.*

I. INTRODUCCIÓN

El mero sometimiento de las actividades u operaciones de gestión de residuos a autorización administrativa resulta de todo punto insuficiente para garantizar una gestión adecuada de los residuos; se requiere un marco jurídico preciso de las instalaciones de gestión de residuos (requisitos, tecnologías, procedimientos, etc.) que supere los tradicionales objetivos establecidos ya en las primeras Directivas marco: de un lado, el empleo de las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos; y, de otro, que garanticen un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.

En puridad, estos objetivos difícilmente podían alcanzarse, dada la inexistencia de normas específicas que recogieran los requisitos o características técnicas que debían cumplir las instalaciones para las operaciones de eliminación de los residuos, es decir, para los vertederos, cuya norma por excelencia “en la actualidad” gira en torno a la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos; o para las operaciones de incineración de residuos, cuya norma descansa “ahora” en la Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos; con anterioridad a las referidas Directivas, no existía normativa que regulara de forma integral las operaciones de residuos.

Sin embargo, mayores dificultades presentaban las instalaciones para las operaciones de valorización, excluidas de los principios de autosuficiencia y proximidad, que sí regían para las operaciones de eliminación. Este diferente tratamiento ha quedado salvado ya por la vigente Directiva 2008/98 sobre residuos, Directiva Marco (en adelante, DM), que somete ambas operaciones, estos es, la eliminación y la valorización a los citados principios.

Por lo que respecta a las previsiones del ordenamiento jurídico interno, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (en adelante, LR), en su artículo 18, viene a disponer que el Gobierno, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, establecerá los requisitos de las plantas, procesos y productos de la valorización, con especificación de las exigencias de calidad y las tecnologías a emplear, las cuales podrán ser modificadas teniendo en cuenta las tecnologías menos contaminantes.

En análogos términos se expresa la LR para la regulación de las instalaciones de eliminación. Así, en su artículo 19.4, prevé que el Gobierno y, en su caso, las Comunidades Autónomas, en las normas adicionales de protección que dicten al efecto, establecerán las normas reguladoras de las instalaciones de eliminación de residuos teniendo en cuenta las tecnologías menos contaminantes².

Por lo que respecta específicamente a las normas reguladoras de las instalaciones de eliminación de residuos, el Estado español ha venido a transponer, de un lado, la Directiva 1999/31 sobre vertidos, que se ha traducido en el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero; y, de otro, la Directiva 2000/776 sobre incineración de residuos, que se ha incorporado a nuestro ordenamiento interno por Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.

Lo cierto es que al margen de la referida regulación de las instalaciones de eliminación, no se establecen requisitos de calidad y tecnologías a emplear en las instalaciones para las operaciones de valorización de residuos. Sólo se recogen en la LR determinados elementos comunes, como la declaración de utilidad pública e interés social, a efectos de la legislación de expropiación forzosa, para el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos.

² En todo caso, y para ambas operaciones: eliminación y valorización, deberán emplearse las mejores técnicas o tecnologías disponibles (MTD-BATs)

Respecto a la regulación sustantiva de las instalaciones de valorización de los residuos de la construcción y demolición (en adelante, RCD), que se analiza seguidamente, cabe señalar que el Gobierno aún no ha regulado los requisitos de calidad y tecnologías a emplear en las plantas de valorización, si bien las Comunidades Autónomas de forma tímida vienen elaborando y aprobando normas con los requisitos que deben cumplir dichas instalaciones.

Por su parte, el control preventivo de las actividades de valorización y eliminación se ha de poner de manifiesto por la vía del sometimiento a autorización previa de las actividades de gestión de residuos, dado que las intervenciones ex post se han traducido en serios obstáculos, particularmente, para la clausura de vertederos ilegales. Por lo que se refiere al marco normativo de los vertederos de residuos, en general, ha generado cierta inseguridad jurídica a resultas del procedimiento de admisión de residuos establecido al efecto; su carácter provisional y sus remisiones a un Anexo inconcluso ponen de relieve las dificultades no sólo jurídicas sino técnicas que plantea el vertido de residuos. Por último, pone fin a este estudio un apartado dedicado a conclusiones.

II. RÉGIMEN DE LAS INSTALACIONES DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

Conviene precisar que básicamente las plantas de valorización de RCD son instalaciones que tienen por objeto seleccionar, clasificar y valorizar las diferentes fracciones que contienen estos residuos, en aras a obtener productos finales aptos para su utilización directa, o bien otros productos, que se someterán a otro tratamiento posterior de valorización o reciclado, y si éste no fuera posible, de eliminación en vertedero.

Sin embargo, los requisitos de calidad y tecnologías a emplear en las plantas de valorización de RCD, llamadas plantas de tratamiento o instalaciones de valorización, no han sido objeto de regulación en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (en adelante, PGRCD), por tanto habrá que estar a lo dispuesto en la normativa autonómica en materia de RCD.

Especial atención merece, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, el Decreto 174/2005, de 9 junio, que regula el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos y el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia. Pues bien, el mismo texto regula asimismo la producción de RCD y específicamente la gestión de las plantas móviles y el almacenamiento de residuos, estableciendo los requisitos que deben cumplir este tipo de instalaciones³.

³ Su Anexo VI establece los requisitos para las actividades de valorización o eliminación de residuos, compuesto por un proyecto técnico, cuya memoria describirá, entre otras, las medidas protectoras y/o correctoras para evitar cualquier tipo de afección al aire, agua o suelo durante la totalidad del proceso de tratamiento y garantizar las características adecuadas de los productos finales resultantes de la gestión de los residuos; así como la justificación técnica detallada de la tipología de los almacenamientos y contenerización de los residuos previamente al tratamiento, después del mismo, así como los almacenamientos intermedios, si fuera el caso; descripción y características de la maquinaria de tratamiento y de los materiales empleados; y justificación de la tecnología adoptada frente a otras disponibles para el tratamiento del residuo, y, en el supuesto de eliminación de residuos, se justificará la no posibilidad del reciclado o valorización de los residuos a gestionar

Por su parte, la Orden de 28 febrero 2000 de Islas Baleares de medidas transitorias para la autorización de instalaciones de valorización y eliminación de residuos de la construcción y demolición, cuyo artículo 6 regula los requisitos de las infraestructuras de triaje y valorización. A tal efecto, las instalaciones de triaje de los RCD deberán cumplir los requisitos técnicos mínimos que aparecen en su Anexo I.

El referido Anexo señala que la capacidad y superficie a ocupar estará en función del servicio que quiera dar su titular, si bien preferentemente será modular con el objetivo de adaptarse a la demanda real de gestión de residuos. En relación con la descripción de la instalación, el recinto estará cerrado y permanentemente vigilado, y dispondrá de suficientes medidas contra incendios, así como de un sistema de control de flujos de entrada y salida. Si la planta es modular y tiene diferentes áreas de selección, cada una de éstas será independiente para asegurar la mejora en la calidad de la selección y la seguridad de los trabajadores.

La instalación dispondrá de lugares de almacenamiento temporal de las diferentes fracciones de los residuos separados, con contenedores homologados para los residuos peligrosos generados en las operaciones de triaje. Estas áreas de almacenamiento estarán cubiertas para evitar la generación de lixiviados procedentes de los residuos, garantizando la imposibilidad de filtraciones al subsuelo.

De las normas apuntadas anteriormente, y salvo contadas excepciones, ha de inferirse que la ambigüedad y abstracción, en torno a los requisitos técnicos y tecnologías a emplear en las instalaciones de valorización y eliminación de RCD, constituye el denominador común que envuelve a esta materia; por lo que habrá que estar, para una mayor precisión, a lo previsto en la modalidad de servicio público de estas actividades, en concreto a los pliegos de prescripciones técnicas del contrato de concesión de gestión del servicio público de eliminación y valorización de RCD.

Por último, y en el ámbito de la normalización industrial, resulta oportuno indicar que desde el año 1999 existe normativa UNE que establece las especificaciones técnicas para los centros de valorización de los residuos de la construcción: Norma UNE 134002:1999 EX «Gestión de eliminación y de valorización de los residuos inertes de derribo y demás residuos de la construcción. Especificaciones técnicas y de gestión medioambiental».

Esta norma define las especificaciones técnicas mínimas de los Centros de Eliminación y/o Valorización (CEV) de RCD. El objetivo es poder asegurar una correcta gestión ambiental mediante la separación de materiales valorizables y de elementos desechables, así como permitir la recuperación y reciclado de la máxima cantidad posible de materiales de construcción, distinguiendo entre tres tipos de centros de eliminación y/o valorización:

- Vertederos de inertes: Instalación de eliminación que se destina al depósito controlado de RCD
- Planta de reciclaje de RCD: Instalación industrial fija que procesa y comercializa fracciones valorizables de RCD
- Área de reciclaje de RCD: Depósito temporal de RCD para su posterior reciclado in situ mediante equipos móviles

III. CONTROL PREVENTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE VALORIZACIÓN Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS

Las intervenciones a posteriori de las instalaciones de gestión de residuos han demostrado a lo largo de los años las extremadas dificultades que presentan, en concreto, los vertederos ilegales para su clausura, pues conviene recordar, a este respecto, la STS de 12 de Septiembre 1995, que admitió la imposibilidad de clausurar un vertedero que el mismo Tribunal había ordenado clausurar siete años antes⁴.

La sujeción a autorización previa de las actividades de gestión de residuos ha sido una constante en la política comunitaria, pues desde la Directiva 91/156/CEE ya se venía exigiendo la obtención de autorización a cualquier empresa que llevara a cabo operaciones de eliminación o de valorización, si bien se establece la dispensa de esta autorización para determinados supuestos, en concreto, para aquellas empresas que eliminen sus propios residuos en los lugares de producción y para aquéllas que valoricen residuos, en consonancia con el artículo 11 de la referida Directiva y siempre que las autoridades competentes hayan adoptado normas generales para cada tipo de actividad en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad pueda quedar dispensada de la autorización⁵.

Lo cierto es que, como se viene apuntando, la LR no regula en modo alguno los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de las referidas autorizaciones, excepción hecha de lo previsto en su artículo 13.1, para establecer que sólo se otorgará previa comprobación de las instalaciones en las que se vaya a desarrollar la actividad⁶. Comprobación, que -en la mayoría de los casos, y salvo excepciones- ha quedado reducida a la mera constatación de que la instalación correspondiente se ajuste al Plan Autonómico sobre residuos; lo que permite entrever que, en la praxis, la simple comprobación se ha convertido en el único elemento, más discrecional que reglado, para proceder al otorgamiento o denegación de la autorización.

La LR, en su artículo 14.1, establece, asimismo, que las Comunidades Autónomas podrán⁷ eximir de la exigencia de la autorización administrativa a las empresas y

⁴ Examinada por SANTAMARÍA ARINAS, R.J., *El régimen jurídico de los vertederos de residuos. Estudio jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 1998, p. 118.

⁵ En torno a la sujeción a autorización administrativa de las actividades de valorización y eliminación, cfr. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Regulación, gestión y control de los residuos”, *Estudios de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, núm. 56, 2004, pp. 250-254; y SANTAMARÍA ARINAS, R.J., *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 197-203

⁶ Pese a que la Ley 5/2003, de 20 marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid establece, en su artículo 45, un procedimiento para la obtención de la autorización de las instalaciones, en que el solicitante deberá aportar la siguiente documentación, entre otra: a) descripción detallada y alcance de la actividad, incluyendo el estudio de la tecnología empleada; b) descripción del lugar en el que se ubica la instalación; c) dotaciones de personal y medios materiales; d) prescripciones técnicas y las medidas de control y corrección de las consecuencias que puedan derivarse de la propia actividad y de averías o accidentes; en la praxis, el procedimiento se reduce a que, con carácter previo a la resolución sobre la autorización, se efectuará visita de comprobación a las instalaciones, sin establecer los requisitos de éstas

⁷ Por analogía con el artículo 11 de la Directiva 91/156/CEE sobre residuos -véase a este respecto, la Sentencia del TJCE de 12 de septiembre de 1996- la aplicación de esta exención requiere la adopción de medidas autonómicas respecto a cuya oportunidad las Comunidades Autónomas disponen de una facultad de apreciación discrecional. La referida Sentencia, en su apartado 13,

establecimientos que se ocupen de la valorización o de la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en los centros de producción⁸, siempre que dicten normas generales sobre cada tipo de actividad, en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad puede quedar dispensada de la autorización. En cualquier caso, la dispensa de autorización exigirá que las actividades reguladas deban quedar obligatoriamente registradas.

En lo que a RCD se refiere, el PGRCD prevé de conformidad con la LR que el desarrollo de actividades de valorización de RCD requerirá autorización previa del órgano competente en materia medioambiental de la Comunidad Autónoma. La autorización podrá ser otorgada para una o varias de las operaciones que se vayan a realizar, y sin perjuicio de las autorizaciones o licencias exigidas por cualquier otra normativa aplicable a la actividad. Se otorgará por un plazo de tiempo determinado, y podrá ser renovada por periodos sucesivos⁹.

La autorización sólo se concederá previa inspección de las instalaciones en las que vaya a desarrollarse la actividad y comprobación de la cualificación de los técnicos responsables de su dirección y de que esté prevista la adecuada formación profesional del personal encargado de su explotación.

El PGRCD parece precisar el alcance y contenido del procedimiento de otorgamiento de la autorización de las actividades de valorización, al requerirse no sólo la comprobación de las instalaciones, en este caso, su inspección, sino que extiende igualmente las exigencias a la acreditación de la solvencia técnica y profesional. Sin embargo, nada se dice de los requisitos que han de seguirse respecto de las instalaciones para su verificación, pues el PGRCD no deja constancia alguna, por lo que habrá que estar a la normativa autonómica correspondiente, cuando exista.

En lo que concierne a la exención de autorización administrativa, el PGRCD prescribe que la legislación de las Comunidades Autónomas podrá eximir de la aludida autorización, regulada en los apartados 1 a 3 del artículo 8, a los poseedores que se ocupen de la valorización de los residuos no peligrosos de construcción y demolición en la misma obra en que se han producido, fijando los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad puede quedar dispensada de la autorización.

En todo caso, las actividades de valorización de residuos en la misma obra se ajustarán a lo establecido en el proyecto de obra. En particular, la dirección facultativa¹⁰ de la obra deberá aprobar los medios previstos para dicha valorización in situ.

Y qué debe recoger el proyecto de obra; pues de conformidad con el PGRCD el productor de RCD deberá incluir en el proyecto de ejecución de la obra un estudio de gestión de RCD, que contendrá, por lo que aquí interesa, los planos de las instalaciones

considera que el hecho de que un Estado miembro concreto no conceda la exención de autorización no puede constituir, en ningún caso, un incumplimiento de sus obligaciones

⁸ En la misma línea, la meritada Ley de Residuos de Madrid dispone, en su artículo 44.3, que reglamentariamente podrán establecerse supuestos en los que *no será exigible la autorización* a las empresas y establecimientos que realicen la valorización o la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en los centros de producción

⁹ Llama la atención del PGRCD que el requisito de la autorización previa alcanza a las actividades de valorización, omitiendo dicho texto normativo cualquier referencia a las actividades de eliminación

¹⁰ La dirección facultativa viene conformada -en consonancia con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en sus artículos 12 y 13- por el director de obra y por el director de la ejecución de la obra, respectivamente, como agentes de la edificación. El director de obra, para la construcción de edificios con los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 (residencial en todas sus formas, entre otros usos), deberá ostentar la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto; por su parte, el director de la ejecución de la obra para estos mismos usos deberá ostentar la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto técnico

previstas para las operaciones de gestión de los RCD dentro de la obra. Posteriormente, dichos planos podrán ser objeto de adaptación a las características particulares de la obra y sus sistemas de ejecución, previo acuerdo de la dirección facultativa de la obra.

Asimismo, deberá contemplar las prescripciones del pliego de prescripciones técnicas particulares del proyecto, en relación con las operaciones de gestión de los RCD dentro de la obra.

Finalmente, la actividad de tratamiento de los RCD puede llevarse a cabo mediante plantas móviles en centros fijos de valorización o de eliminación. En este caso, pese a que se valoricen o eliminen los RCD in situ, su régimen de autorización viene determinado por los centros fijos a los cuales se adscriben las plantas móviles, debiendo preverse en la autorización otorgada a dicho centro fijo, y cumplir con los requisitos establecidos en ella.

En cualquier caso, toda instalación de valorización o eliminación de residuos deberá superar determinados controles, ya sean de índole urbanístico o territorial, ya sean de tipo ambiental.

A. Control urbanístico y territorial

Como quiera que toda construcción de una instalación de gestión de residuos implica un uso del suelo, resulta necesaria la elección adecuada de su ubicación, que en todo caso ha de regirse por las previsiones autonómicas de la planificación urbanística y territorial. Desde esta perspectiva, es preciso destacar, sin embargo, que el ejercicio de estas competencias puede quedar restringido por determinadas previsiones estatales, así como por los efectos de la planificación sectorial, en este caso, relativa a los residuos. Por ello, sería deseable, con carácter preventivo, la interacción de ambas planificaciones, sometidas a evaluación ambiental, y que a la vez permita la participación ciudadana de manera pública, real y efectiva; lo que sin duda redundará en una mayor responsabilidad y transparencia en el proceso de decisiones, disminuyendo por el contrario la conflictividad social -inherente en toda fase de determinación del emplazamiento de las instalaciones de residuos-.

En cualquier caso, no escapa de este control urbanístico y territorial las pertinentes licencias o autorizaciones municipales para verificar que todo proyecto de instalación de gestión de residuos se adecúa a sus previsiones¹¹.

B. Control ambiental

Desde que se aprueba la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio¹², de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) hasta el actual Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, han sido varias las previsiones acerca de la inclusión de determinados proyectos de instalaciones de gestión de residuos para su sujeción a los requisitos de EIA, dado que no todos los proyectos se sometían a este procedimiento.

La legislación estatal básica viene a incluir directamente los proyectos de tratamiento y gestión de residuos, esto es, los del Grupo 8 del Anexo I; donde se incluyen los vertederos de residuos no peligrosos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25000 toneladas, pero se excluyen por lo que aquí interesa los vertederos de residuos inertes. Bien entendido que, cuando se desarrollen en zonas especialmente sensibles, determinados proyectos se someterán a EIA, como los vertederos de residuos inertes que ocupen más de una hectárea de superficie medida en verdadera

¹¹ Acerca del control urbanístico y territorial, cfr. SANTAMARÍA ARINAS, R. J., “Los residuos y la planificación urbanística”, *RDU*, núm. 147, 1996, pp. 133-172

¹² Relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente

magnitud¹³. A lo anterior, conviene añadir que las Comunidades Autónomas pueden ampliar la exigencia de EIA en sus normas adicionales de protección ambiental.

Por lo que conciernen a los RCD, resulta oportuno destacar que las medidas previstas en el PGRCD, salvo lo referido en el artículo 4.1.a)¹⁴, no serán aplicables 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 enero¹⁵.

Por último, y en aplicación de la *licencia de actividades clasificadas* para determinadas actividades que requieren una autorización o licencia municipal conforme al Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas¹⁶, conviene señalar que ha sido derogado por la Ley 34/2007, de 30 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, dado que venía superada por distintas leyes sectoriales ambientales de carácter estatal y autonómica.

Ahora bien, resulta oportuna indicar que este régimen autorizador procedía para actividades con un impacto ambiental intermedio, habida cuenta de que para actividades con elevada incidencia ambiental se ha de someter a *Autorización Ambiental Integrada* para la prevención y el control de la contaminación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, relativa a la Prevención y al Control Integrados de la Contaminación, donde se excluyen, como se ha señalado para la EIA, los vertederos de residuos inertes¹⁷.

IV. MARCO NORMATIVO DE LOS VERTEDEROS DE RESIDUOS

La LR vino a definir, sin ulterior desarrollo, el concepto de vertedero. Para esta norma, vertedero es toda instalación de eliminación que se destine al depósito de residuos en la superficie o bajo tierra. Sin embargo, no es hasta la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, cuando viene a concretarse un régimen específico para la eliminación de los residuos mediante su depósito en vertederos, estableciéndose la clasificación de los vertederos en tres categorías, determinándose una serie de requisitos técnicos exigibles a las instalaciones y la obligación de gestionar los vertederos después de su clausura.

La transposición, aunque tardía, de la Directiva, mediante Real Decreto 148/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de los residuos mediante su depósito en vertedero, no impidió que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sancionara en repetidas ocasiones a España por su inaplicación. En concreto, las Sentencias de 12 de junio de 2003 y de 28 de abril de 2005 condenan a nuestro país por permitir la explotación sin autorización de siete vertederos.

¹³ Conforme al Anexo I, Grupo 9 (Otros proyectos), apartado c.6, del Texto Refundido de EIA

¹⁴ Referida a las obligaciones del productor de RCD, que deberá incluir en el proyecto de ejecución de la obra un estudio de gestión de RCD, que contendrá como mínimo, entre otras: una estimación de la cantidad de RCD que se generarán en la obra; las medidas para la prevención de residuos en la obra objeto del proyecto; y las operaciones de reutilización, valorización o eliminación a que se destinarán los residuos que se generaran en la obra

¹⁵ Así, lo recoge el PGRCD, cuya Disposición adicional tercera regula el régimen aplicable a los excedentes de excavación generados en obras de titularidad pública sometidas a EIA. Cuando dichos excedentes estuvieran contaminados por sustancias peligrosas será de aplicación la normativa específica de residuos

¹⁶ RAMINP, aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961

¹⁷ Lo cierto es que no todas las instalaciones de gestión de residuos se someten a Autorización Ambiental Integrada, sólo las recogidas en su apartado 5 del Anexo I, cuya terminología coincide parcialmente con los empleados por la legislación de EIA

El Real Decreto establecía un plazo de dos años -desde su entrada en vigor-, y que no se ha llevado a efecto, para la elaboración de una norma sobre planificación, diseño, construcción, operación, control, clausura y mantenimiento tras la clausura de vertederos; norma que se basará en el criterio multibarrera¹⁸ para la concepción de vertederos, es decir, que podrá incluir no sólo medidas técnicas de carácter constructivo, sino también de otra naturaleza, en particular criterios y condiciones de admisibilidad de residuos, requisitos mínimos de los tratamientos previos al vertido, así como posibles limitaciones y condiciones al uso del emplazamiento en que se ubique el vertedero tras su clausura y restauración ambiental.

A. Vertederos de residuos inertes

La clasificación de los vertederos que hace el Real Decreto se lleva a cabo conforme a la tipología de residuos admisibles, esto es, según que éstos sean peligrosos, no peligrosos o inertes. A este respecto, su artículo 4.1 dispone que los vertederos se clasifican en alguna de las categorías siguientes:

- Vertederos para residuos peligrosos,
- Vertederos para residuos no peligrosos, y
- Vertederos para residuos inertes.

Obviamente, los RCD, en su gran mayoría, considerados inertes o asimilables a inerte, tendrán como destino admisible para su eliminación el depósito en vertederos de residuos inertes.

Se excluye de su ámbito de aplicación la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración, acondicionamiento y relleno, o con fines de construcción, al considerarse una operación de valorización y no de eliminación en vertedero, siempre que cumpla determinados criterios, como dispone el PGRCD.

Igualmente, se excluyen, si bien parcialmente, del ámbito de aplicación, esto es, que no se aplican determinados requisitos del Real Decreto 1481/2001 y sus Anexos, los vertederos de residuos no peligrosos o inertes en poblaciones aisladas, si el vertedero se destina a la eliminación de residuos generados únicamente en esa población aislada.

A título de ejemplo, es necesario señalar que la obligación de tratamiento previo de los residuos para su depósito en vertedero queda dispensada para las actividades de eliminación de RCD¹⁹. Así, lo establece, el artículo 11 del PGRCD cuando prohíbe el depósito en vertedero de RCD que no hayan sido sometidos a alguna operación de tratamiento previo, para a renglón seguido eximir dicha aplicación a los vertederos de residuos no peligrosos o inertes de construcción o demolición en poblaciones aisladas que cumplan con la definición que para este concepto recoge el artículo 2 del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, siempre que el vertedero se destine a la eliminación de residuos generados únicamente en esa población aislada.

¹⁸ Técnicamente, el criterio multibarrera, de mayor durabilidad, combina los efectos derivados de distintos conceptos como las barreras climatológica, hidrológica, geológica y artificial, el tipo de residuos que se depositan y su tratamiento previo. Funcionalmente, el criterio multibarrera dispone de un conjunto de limitaciones o restricciones que impiden a los vertederos concebirse como instalaciones de valorización o que se conviertan en receptáculos indiscriminados de cualquier tipo de residuos, y ello mediante prohibiciones como las contempladas en el artículo 5.3 del Real Decreto

¹⁹ En este caso, será la legislación de las Comunidades Autónomas la que con carácter facultativo podrá autorizar dicha dispensa

La obligación de tratamiento previo, igualmente, podrá ser objeto de inaplicación, conforme al artículo 6.1 del Real Decreto 1481/2001, a los residuos inertes cuyo tratamiento sea técnicamente inviable o a cualquier otro residuo cuyo tratamiento no contribuya a los objetivos establecidos en el art. 1, reduciendo la cantidad de residuos o los peligros para la salud humana o el medio ambiente.

En los mismos términos se expresa el PGRCD, cuyo artículo 11.1, párrafo segundo, prescribe que la obligación de tratamiento previo no se aplicará a los residuos inertes cuyo tratamiento sea técnicamente inviable ni a los RCD 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.

B. Procedimiento de admisión de residuos inertes

El procedimiento de entrega y recepción de residuos viene recogido en el artículo 12 del Real Decreto 1481/2001 con remisión a su Anexo II correspondiente. A tal efecto, y respecto a los vertederos de residuos inertes sólo se admiten residuos inertes que cumplan los criterios de admisión fijados en el referido Anexo para dicha categoría de vertederos, esto es, ajustarse a la definición de residuo inerte incluida en el artículo 2, párrafo b), del Real Decreto²⁰.

No obstante, para los vertederos de residuos inertes en poblaciones aisladas²¹, si el vertedero se destina a la eliminación de residuos generados únicamente en esa población aislada, las Comunidades Autónomas podrán declarar que partes o la totalidad del artículo 6.4 del Real Decreto no serán aplicables, esto es, los criterios provisionales de admisión fijados en el Anexo II para esta categoría de vertederos, o lo que es lo mismo podrán quedar exentos de la caracterización básica y pruebas de cumplimiento, pero no de la verificación *in situ*, pues conviene no olvidar -entre este galimatías de remisiones y exclusiones, parciales o totales, de carácter provisional- que el Real Decreto -cuyo procedimiento general de prueba y admisión de residuos se configura en tres niveles- viene a exigir únicamente el nivel 3 (verificación *in situ*), a diferencia de los niveles 1 y 2 (caracterización básica y pruebas de cumplimiento, respectivamente), que se aplicarán, con carácter general, en la medida de lo posible.

El carácter de provisionalidad de la remisión hecha al reiterado Anexo II viene a superarse actualmente con la Decisión 2003/33/CE, de 19 de diciembre de 2002, por la que se establecen los criterios y procedimientos de admisión de residuos en los vertederos²² -con entrada en vigor el 16 de julio de 2004, pero con aplicación desde el 16 de julio de 2005.

²⁰ Residuos inertes son aquellos residuos no peligrosos que no experimentan transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas. Los residuos inertes no son solubles ni combustibles, ni reaccionan física ni químicamente ni de ninguna otra manera, ni son biodegradables, ni afectan negativamente a otras materias con las cuales entran en contacto de forma que puedan dar lugar a contaminación del medio ambiente o perjudicar a la salud humana. La lixiviabilidad total, el contenido de contaminantes de los residuos y la ecotoxicidad del lixiviado deberán ser insignificantes, y en particular no deberán suponer un riesgo para la calidad de las aguas superficiales y/o subterráneas

²¹ Para estos vertederos, las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas necesarias para que se lleve a cabo en el punto de vertido una inspección visual periódica que permita cerciorarse de que en el vertedero se están depositando únicamente los residuos no peligrosos de la población aislada y se disponga de un registro de las cantidades de residuos depositados en el vertedero

²² Con arreglo al artículo 16 y al Anexo II de la Directiva 1999/31/CEE. En torno a la admisión de residuos en vertederos municipales, cfr. ALENZA GARCÍA, J.F., “De vertederos municipales y del almacenamiento *in situ* de residuos (A la luz de las aportaciones doctrinales)”, *RADA*, núm. 11, 2007, pp. 20-27

La referida Decisión, en su Anexo, prevé los criterios y procedimientos de admisión de residuos en los vertederos, señalando en su punto 1 el procedimiento para determinar la admisibilidad de residuos en los vertederos, consistente en la caracterización básica²³, las pruebas de conformidad²⁴ y la verificación *in situ*²⁵; y en su punto 2 los criterios de admisión para cada clase de vertedero.

Por lo que aquí interesa, el punto 2.1 viene a implantar los criterios de admisión en los vertederos para residuos inertes, cuyo procedimiento es que sigue:

- Se admiten determinados residuos, recogidos en una lista, sin realización previa de pruebas en vertederos de residuos inertes. La referida lista, *per se*, cumple los requisitos de la, ya citada, definición de residuo inerte del artículo 2 del Real Decreto y los criterios enumerados en el punto 2.1.2, relativos a valores límite de lixiviación y de contenido total de parámetros orgánicos
- El residuo deberá ser un material que constituya un flujo único (de una fuente única). Los residuos que figuran en la lista podrán ser admitidos conjuntamente siempre que procedan de la misma fuente
- En caso de duda, por supuesta contaminación (ya sea tras una inspección visual o por el origen del residuo), deberá efectuarse una prueba o rechazar el residuo. Si los residuos enumerados están contaminados o contienen otro material o sustancias tales como metales, amianto, plásticos, productos químicos, etc., en cantidades que aumenten el riesgo asociado al residuo en modo tal que justifique su eliminación en otras clases de vertederos, los residuos no podrán ser admitidos en un vertedero para residuos inertes
- Si hubiese dudas de que el residuo responda a la definición de residuo inerte y a los criterios enumerados en el punto 2.1.2, o sobre la ausencia de contaminación del residuo, deberán efectuarse pruebas

Existen distintas opciones de vertido de residuos previstas en la Directiva sobre vertidos, determinado así la clase de vertedero en que puede depositarse un residuo. En lo tocante a vertederos de residuos inertes, se procede del siguiente modo: en primer lugar, hay que saber si el residuo está clasificado como peligroso o no. Si, atendiendo a las disposiciones de la Directiva 91/689/CE sobre residuos peligrosos y a la lista europea de residuos (LER) vigente, no es un residuo peligroso, la siguiente pregunta sería si el residuo es inerte o no. Si cumple los criterios de admisión en un vertedero de residuos inertes, el residuo podrá eliminarse en un vertedero de residuos inertes. Alternativamente, los residuos inertes podrían eliminarse en vertederos de residuos no peligrosos, siempre y cuando dichos residuos cumplan los criterios apropiados.

Por lo que se refiere a la lista de residuos admisibles sin realización previa de pruebas en vertederos de residuos inertes, es necesario destacar los RCD que selecciona la citada lista,

²³ La caracterización básica constituye la recogida de toda la información necesaria para eliminar el residuo de forma segura a largo plazo. La caracterización básica será obligatoria para cada tipo de residuo

²⁴ Cuando un residuo se considere admisible para una clase específica de vertedero atendiendo a la caracterización básica efectuada con arreglo al punto 1 se condicionará posteriormente a la realización de *pruebas de conformidad* para determinar si se ajusta a los resultados de la caracterización básica y cumple los criterios de admisión pertinentes con arreglo a lo establecido en el punto 2. La función de las pruebas de conformidad es comprobar periódicamente flujos de residuos generados con regularidad

²⁵ Cada carga de residuos que se entregue en un vertedero se someterá a una inspección visual antes y después de su descarga, examinando asimismo la documentación reglamentaria

como el hormigón (CER 17 01 01), ladrillos (17 01 02), tejas y materiales cerámicos (17 01 03) y mezclas de hormigón, ladrillos (17 01 07).

Los residuos que no figuren en esta lista deberán someterse a una prueba de conformidad con arreglo a lo dispuesto en el punto 1 para determinar si cumplen los criterios para ser considerados residuos admisibles en vertederos para residuos inertes con arreglo a lo dispuesto en el punto 2.1.2, relativo a valores límite de lixiviación y de contenido total de parámetros orgánicos.

Por último, resulta obligado subrayar que el procedimiento uniforme de clasificación y admisión de residuos previsto en la Decisión no impide que los Estados miembros puedan establecer medidas nacionales de mayor protección. Lo cierto es que en el caso de España no ha habido medidas de mayor protección, sino que ha venido a aprobar el Real Decreto 1304/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante el depósito en vertedero, que introduce, por lo que aquí interesa, un nuevo un nuevo párrafo f) en el apartado 1 del artículo 9 con la siguiente redacción:

«f) Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 3, el proyecto del nuevo vertedero, ampliación o modificación de uno existente, cumple todos los requisitos y obligaciones establecidas en el Real Decreto, incluido sus Anexos»

Los apartados 4 y 5 del artículo 3 aluden a las excepciones o requisitos no aplicables a determinados vertederos, ya analizados. La modificación operada permite entrever que desaparecen tales excepciones al tantas veces citado Anexo II, eliminando el carácter de provisionalidad y la inseguridad jurídica de los Anexos, al incluir como requisito previo a la concesión de una autorización para un nuevo vertedero, o para la ampliación o modificación de uno existente, la comprobación, por parte de las autoridades competentes, de que el proyecto de vertedero cumple ahora con todos los requisitos y obligaciones establecidas en el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, incluidos sus Anexos.

C. Procedimiento de control del funcionamiento de los vertederos de residuos inertes

La entidad explotadora de un vertedero de residuos inertes llevará a cabo durante la fase de explotación un programa de control y vigilancia, tal como se especifica en el Anexo III del Real Decreto 1481/2001. La finalidad del referido Anexo consiste en facilitar los procedimientos mínimos para el control que debe llevarse a cabo con objeto de comprobar, a saber: a) que los residuos han sido admitidos para su eliminación de acuerdo con los criterios fijados para la clase de vertedero de residuos inertes; b) que los procesos dentro del vertedero de residuos inertes se producen de la forma deseada; c) que los sistemas de protección del medio ambiente funcionan plenamente como se pretende; y d) que se cumplen las condiciones de la autorización para el vertedero de residuos inertes.

En concreto, dicho programa de control y vigilancia se llevará a efecto por la entidad explotadora mediante comprobaciones de frecuencia predeterminada en el Anexo de determinados parámetros relevantes, como los datos meteorológicos, de emisiones de agua, lixiviados y gases, de afección a las aguas subterráneas y sobre el vaso de vertido.

Salvo que la autoridad competente en la materia establezca un plazo inferior, la entidad explotadora informará a aquélla al menos una vez al año de los resultados de la vigilancia y control a fin de demostrar que se cumplen las condiciones de la autorización y de mejorar el conocimiento del comportamiento de los residuos en los vertederos de residuos inertes.

De lo anterior se infiere que estamos en presencia de un régimen de autocontrol, que corresponde a la entidad explotadora con la exigencia de acudir a laboratorios competentes, compatible en todo caso con el régimen general de inspecciones y vigilancia establecido en el artículo 29 y ss. de la LR.

D. Procedimiento de clausura y posclausura de los vertederos de residuos inertes

Cuando se cumplan determinadas condiciones, el procedimiento de clausura de un vertedero de residuos inertes podrá iniciarse de oficio o a instancia de la entidad explotadora, de conformidad con el artículo 14.1 del Real Decreto 1481/2001, y sólo podrá considerarse definitivamente clausurado después de que la autoridad competente haya realizado una inspección final in situ, evaluado todos los informes presentados por la entidad explotadora y le haya comunicado la aprobación de la clausura efectuada.

Ahora bien, la responsabilidad de la entidad explotadora no se extingue con la aprobación de la clausura definitiva, dado que se determina un plazo de garantía, de duración variable, pero nunca inferior a treinta años, donde ésta sigue siendo responsable de los deberes de mantenimiento, comunicación y adopción de medidas correctoras; y ello, sin perjuicio de la legislación en relación con la responsabilidad civil del poseedor de los residuos. A estos efectos responde la fianza o garantía financiera exigida por el Real Decreto, en su artículo 9.1 d).

Antes de analizar el apartado de conclusiones, no debemos pasar por alto la incineración de los RCD, excluida por razones obvias del ámbito de aplicación del Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, de incineración de residuos, y justificada por el hecho de que esta tipología de residuos carece de poder calorífico suficiente para su valorización energética o eliminación por incineración. Ello explica, entre otras razones, que dichos residuos en su generalidad pongan fin a su ciclo de vida depositados en vertederos.

Ahora bien, para su eliminación o valorización energética por incineración, los RCD pueden ser objeto de diferente tratamiento jurídico según su procedencia. En este sentido, los RCD que procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria, al tener la consideración jurídica de residuo urbano, se someterán al marco normativo de las incineradoras de residuos urbanos.

VI. CONCLUSIONES

Ante la inexistencia de normativa estatal acerca de los requisitos y características que han de observarse en toda instalación de gestión de residuos, serán las Comunidades Autónomas las que deban regular dicha materia, pues en la actualidad la sólo comprobación, salvo excepciones, ha quedado reducida a la mera constatación de que la instalación correspondiente se ajusta al Plan Autonómico sobre residuos para proceder al otorgamiento o denegación de la autorización.

La inseguridad jurídica que ha generado el procedimiento -de carácter provisional- de admisión de residuos en vertederos, con remisión a un Anexo inconcluso, permite entrever que con la Decisión 2003/33/CE por la que se establecen los criterios y procedimientos de admisión de residuos en los vertederos y Anexos completos, y la modificación operada del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero -donde ya no existen supuestos para dejar sin aplicación dichos Anexos, dado que ahora se exigirá el cumplimiento de todos los Anexos- el procedimiento de admisión de residuos en vertederos, en particular para los residuos inertes, dejará de ser un obstáculo.