

CARACTERÍSTICAS, NOVEDADES Y CARENCIAS EN EL PROYECTO DE (NUEVA) LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

Autor: José Francisco Alenza García, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

I. FUNDAMENTO DE LA FUTURA QUINTA LEY DE RESIDUOS ESPAÑOLA

En el Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 114, de 11 de marzo de 2011 se ha publicado el Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados (LRSC, en adelante).

Cuando se apruebe dicho Proyecto, se convertirá en la quinta Ley de residuos de nuestra historia. La primera ley general de residuos fue la Ley 19/1975, de desechos y residuos sólidos urbanos. La recepción del acervo comunitario obligó a completar el marco legal con la Ley /1986 de Residuos Tóxicos y Peligrosos. Estas dos leyes convivieron y compartieron vigencia hasta su derogación por la vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos¹. Poco antes se había aprobado otra ley de residuos de carácter muy específico relativa a los envases y a los residuos de envases, que ahora será derogada en parte (en lo relativo al régimen sancionador) y deslegalizada en todo lo demás².

Salvo la primera de dichas leyes, todas ellas tuvieron como principal razón de ser la necesidad de transponer las correspondientes directivas europeas. Y la que será la quinta ley española de residuos también responde a ese mismo objetivo: la transposición de la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008.

Lamentablemente, será ya una transposición tardía, ya que el plazo de incorporación al Derecho nacional de la Directiva finalizó el 12 de diciembre de 2010 (término establecido en el artículo 40 de la directiva).

Como ya hizo la vigente LR, se incluye también la regulación legal de los suelos contaminados (que se incorpora, además, al título de la ley), a pesar de que la directiva de residuos no se ocupa de ellos y de que sería perfectamente posible una regulación independiente de ambos sectores.

¹ Sobre la legislación de residuos pueden verse ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, INAP-BOE, Madrid, 1997; ALENZA GARCÍA, J. F., «Reflexiones críticas sobre la nueva Ley de Residuos», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 1999, p. 275-296 (también en la *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 3, www.cica.es/aliens/gimadus); MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J., *Nuevo ordenamiento de la basura*, Trivium, Madrid, 1998; PEÑALVER CABRÉ, A., *La regulación municipal de los residuos*, Cedecs, Barcelona, 1997; POVEDA GÓMEZ, P., *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*, Comares, Granada, 1998; SANTAMARÍA ARINAS, R. J., *Administración pública y prevención ambiental. El régimen jurídico de la producción de residuos tóxicos y peligrosos*, IVAP, Oñati, 1996 y SANTAMARÍA ARINAS, R. J., *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

² Apartado 2 de la disposición derogatoria única del Proyecto de LRSC.

Estar fuera del plazo de transposición explica (aunque no justifica) que la aprobación del Proyecto de LRSC se haya encomendado con competencia legislativa plena a la Comisión de Medio Ambiente y que se esté tramitando por el procedimiento de urgencia³.

II. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE LEY

A. *Densidad normativa.*

El Proyecto de LRSC consta de 54 artículos, 8 disposiciones adicionales, 7 disposiciones transitorias, 5 finales y 12 Anexos. La superioridad en la densidad normativa sobre la anterior LR no reside únicamente en la cantidad de preceptos, sino también en la calidad o profundidad de los mismos. La Ley 10/1998 se caracterizó por su carácter principal y habilitante, dejando multitud de aspectos a un desarrollo reglamentario que jamás se realizó. El Proyecto de Ley es mucho más concreto en sus determinaciones, aunque evidentemente también se apoya en la normativa reglamentaria reguladora de flujos específicos de residuos.

B. *Claridad conceptual y mejora sistemática.*

Una de las finalidades expresamente declaradas por la Directiva es la de mejorar la claridad y legibilidad de la legislación de residuos. Simplificó el panorama normativo al derogar algunas directivas anteriores y definió conceptos que venían manifestándose como problemáticos. El proyecto de LRSC también se contagia de esa claridad conceptual y mejora notablemente su sistemática (por ejemplo, al clasificar las obligaciones de los productores o poseedores iniciales de los residuos, o al agrupar y distinguir las obligaciones de las distintas operaciones de gestión de residuos).

Evidentemente, también se pueden apreciar algunas cuestiones en las que la claridad brilla por su ausencia (por ejemplo, la regulación de los sistemas individuales y colectivos de responsabilidad ampliada del productor del producto, o el régimen de los residuos comerciales). Pero, en general, el Proyecto mejora la sistemática y claridad de su predecesora, cumpliendo las funciones –orientadora, preservadora y economizadora– que son propias de una ley cabecera de un grupo normativo –en este caso– del de los residuos.

C. *Ampliación del enfoque regulatorio: de la gestión de los residuos al ciclo de vida de los productos.*

La directiva adopta un enfoque integral de todo el ciclo de vida de los productos y materiales. Aunque la normativa anterior ya contenía tímidas referencias a las fases previas a la generación de los residuos, ahora se amplía notablemente el enfoque que deja de estar centrado exclusivamente en la gestión, para comprender también las fases anteriores, previendo la responsabilidad ampliada del productor (que permite imponerle obligaciones sobre el diseño de los productos, su composición, su comercialización, etc.), estableciendo objetivos cuantitativos de reutilización, reciclaje y valorización, obligando a la adopción de políticas de prevención de los residuos, etc.

D. *¿Intervencionista o liberal?*

³ Así figura en el Acuerdo de la Mesa de la Cámara del Congreso de 8 de marzo de 2011 (BOCG, Congreso, de 11 de marzo de 2011).

Es difícil poner al Proyecto de LRSC una etiqueta que la catalogue como intervencionista o como liberalizadora. El Proyecto se presenta con un carácter simplificador de las cargas administrativas sustituyendo parte de las autorizaciones de la anterior ley, por comunicaciones previas, dentro del proceso impulsado por la Directiva de servicios. Así ocurre, por ejemplo, con la producción de residuos peligrosos y con la recogida y transporte de residuos peligrosos. Pero, al mismo tiempo, se someten a comunicación previa a operaciones que antes no estaban sujetas a intervención alguna (producción de residuos no peligrosos, agentes y negociantes de residuos, sistemas individuales de responsabilidad ampliada del productor). Por lo tanto, aligera las cargas de algunas actividades de gestión, mientras que somete a control a otras actividades o sujetos relacionados con la producción, el intercambio o la gestión de residuos.

5ª) *Centralizadora*. Cabe apreciar en el Proyecto la incorporación de los siguientes elementos centralizadores: la fijación de unos objetivos nacionales sobre reciclado y valorización; la creación de una Comisión de coordinación en materia de residuos (que informa, por ejemplo, en algunos procedimientos autorizatorios de competencia autonómica); y la creación de un Registro de producción y gestión de residuos “que será compartido y único en todo el territorio nacional” (art. 37.1). No planteo esta característica como una objeción o crítica, ni entro a valorar si están o no justificados. Simplemente me limito a constatar que esos elementos existen y que, salvo el caso de los objetivos nacionales, no derivan de la directiva comunitaria sino que son creados por el legislador español.

E. Reforzamiento de las potestades administrativas de inspección, sanción y reparación de los daños.

El Título VII del Proyecto de LRSC regula las potestades administrativas de vigilancia e inspección, así como la potestad sancionadora que incluye la determinación del deber de reparación de los “daños y perjuicios causados” (parece que no limitados a los estrictamente ambientales), atribuyendo como novedad la posibilidad de ejercitar medios de ejecución forzosa (imposición de multas coercitivas y la ejecución subsidiaria) en el caso de que los infractores no procedieran a la restauración o indemnización de los daños.

III. DECÁLOGO DE ASPECTOS CLAVES Y NOVEDOSOS DEL PROYECTO DE LEY DE RESIDUOS

En materia de residuos, el contenido del proyecto de LRSC puede sintetizarse en un decálogo de aspectos principales que servirá también para señalar sus principales novedades respecto de la vigente legislación.

1) *Más y mejores definiciones*. El Proyecto de LRSC contiene más definiciones que su predecesora y que la directiva. En el artículo 3 de la LR hay 18 definiciones. En el Proyecto de LRSC hay 26 definiciones. De ellas 20 proceden de la Directiva, pero otras 6 definiciones⁴ son aportaciones originales del Proyecto de ley. Lo positivo no sólo es el incremento cuantitativo, sino la mejora que supone la clarificación de algunos conceptos claves (como subproducto, fin de la condición de residuo tras una operación de valorización, prevención, tratamiento, valorización energética, etc.)⁵.

⁴ Esas definiciones “autóctonas” se refieren a los siguientes conceptos: residuos domésticos, residuos comerciales, residuos industriales, gestor de residuos, suelo contaminado y compost.

⁵ Sobre estas dificultades conceptuales pueden verse PERNAS GARCÍA, J.J., «Doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto comunitario de residuo. Comentario a la Sentencia

2) *Distribución competencial y organización*. El artículo 11 del Proyecto de LRSC establece pormenorizadamente las competencias de las tres Administraciones territoriales (la del Estado, las autonómicas y las locales)⁶. Salvo en el ámbito de los servicios locales obligatorios no hay novedades significativas. La mayor innovación consiste en la creación de la Comisión de coordinación en materia de residuos, de composición heterogénea con participación de la Administración General del Estado, de todas las CCAA y de representantes de las entidades locales, con importantes funciones no sólo consultivas, sino también decisorias (como, por ejemplo, en relación con las autorizaciones de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor).

3) *Desaparición de los residuos urbanos y su relativa sustitución por los residuos domésticos*. El Proyecto de LRSC acaba con una categoría de residuos que ha sido tradicional en nuestro ordenamiento: los residuos urbanos. Los residuos sólidos urbanos constituyeron durante mucho tiempo la categoría de residuos de derecho común (comprendía todos aquellos residuos que no tuvieran un régimen específico)⁷. Con la LR pasan a denominarse “residuos urbanos o municipales” y se redujeron los tipos de residuos comprendidos en dicho concepto, ya que no todos los residuos no peligrosos pertenecen a ella, sino sólo aquellos que, por su naturaleza o composición, sean asimilables a los residuos generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios. Además (aunque no fueran asimilables) se incluían en esta categoría otros residuos por adscripción legal (los procedentes de la limpieza viaria, animales domésticos muertos, muebles, enseres y vehículos abandonados, residuos procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria)⁸.

En el Proyecto de LRSC ya no se habla de residuos urbanos sino de residuos domésticos. Y no es un mero cambio terminológico sino que se produce una nueva restricción de los residuos que esta categoría comprende. La definición de los mismos carece de la claridad y estructura de su precedente. Se definen como “los residuos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los *similares* a los anteriores generados en servicios e industrias”. Nótese que ahora el núcleo primordial de esta categoría son los residuos domésticos y no como en la LR los domésticos, comerciales, de oficinas y servicios. Se incluyen también otros residuos producidos en los hogares que se mencionan expresamente (¿quizá porque no se consideran propios de actividades domésticas?). Finalmente, se les dota del carácter de residuos domésticos a los “procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados”. Es evidente que para estos residuos –no asimilables a los domésticos– resultaba mucho más apropiada la denominación de residuos urbanos.

de 18 de abril de 2002», *RVAP*, núm. 64, 2002, pp. 319–338; SANTAMARÍA ARINAS, R. J., «A vueltas (todavía) con los conceptos jurídicos de residuo y residuos peligrosos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2002, pp. 177-206 y SERRANO PAREDES, O., «La Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril, relativa a los residuos. Algunas cuestiones controvertidas: los conceptos de residuo, valorización y eliminación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007, pp. 65-88.

⁶ Sobre las competencias en materia de residuos pueden verse, además de los citados en la nota 1, ALENZA GARCÍA, J. F., *Concurrencia competencial en materia de residuos sólidos urbanos*, EGAP, Santiago de Compostela, 1995; ORTEGA BERNARDO, J., *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid, 2003; y la obra colectiva *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas* (dirs.: MENÉNDEZ REXACH, A. y ORTEGA BERNARDO, J.), ed. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2010.

⁷ ALENZA GARCÍA, J. F., El sistema de la gestión de los residuos sólidos urbanos..., cit., p. 138 y ss.

⁸ ALENZA GARCÍA, J. F., «Reflexiones críticas sobre la nueva Ley de Residuos», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 1999, p. 288 y ss.

Por otro lado, el Proyecto de LRSC define los residuos industriales y los residuos comerciales. Estos tipos de residuos –tradicionalmente urbanos– salen del ámbito de los residuos domésticos competencia de las entidades locales, de manera que serán gestionados por sus productores, al margen de los servicios municipales de gestión de residuos, salvo que las entidades locales de manera motivada y justificada, impongan la incorporación a los servicios municipales.

4) *Nuevo régimen de autorizaciones.* Entre las novedades más relevantes del Proyecto de LRSC se encuentra la instauración de un nuevo régimen de autorizaciones. El confuso o poco claro régimen anterior, se clarifica en el proyecto al distinguir el sometimiento a una autorización tanto a las instalaciones de tratamiento de residuos, como a las personas que realicen esas operaciones, si bien también prevé que se pueda conceder una única autorización si la persona que gestiona los residuos es la titular de las instalaciones (art. 26.3). Además del ámbito objetivo y subjetivo de las autorizaciones, el Proyecto de LRSC incorpora novedades tanto de fondo como de forma. Así es mucho más detallada que la actual LR al precisar el contenido de las solicitudes y de las autorizaciones. También exige una inspección previa para el otorgamiento de las autorizaciones. En cuanto al procedimiento amplía el plazo máximo de resolución a 10 meses y expresamente –cosa que no hace la LR– establece el sentido negativo o desestimatorio del silencio administrativo.

Una cuestión que debería aclararse en la tramitación parlamentaria del proyecto es si se modifica o no la LPCIC. El apartado 7 del artículo 26 prevé la inclusión de la autorización de las instalaciones de tratamiento de residuos en la autorización ambiental integrada. Pero según la LPCIC no todas las instalaciones de tratamiento están sometidas a autorización ambiental integrada. Probablemente, no está en la intención del Gobierno modificar la LPCIC, pero debería dejar claro que la autorización de residuos sólo se integrará en la autorización ambiental integrada en aquellos casos en los que las instalaciones están sometidas a autorización ambiental integrada de acuerdo con los umbrales establecidos en la LPCIC.

5) *Incorporación de las comunicaciones previas como forma de intervención.* En la LR algunas actividades de gestión de residuos no estaban sometidas a autorización, sino a simple notificación para su inscripción en el correspondiente registro autonómico, permitiendo que la legislación autonómica las sometiera a autorización (art. 15). El proyecto de LRSC utiliza ahora las comunicaciones previas para esas actividades no sometidas a autorización (art. 28). Concretamente, quedan sometidas a comunicación previa las siguientes actividades: recogida y transporte de residuos; las actividades de eliminación o valorización que hayan quedado exentas de autorización (eliminación de residuos no peligrosos en el lugar de producción o de valorización de residuos no peligrosos); y la producción de residuos peligrosos (antes sometidas a autorización) o la producción de más de 1000 t/año de residuos no peligrosos.

6) *Disposiciones sobre el ciclo integral de los productos.* La Directiva comunitaria se muestra muy ambiciosa al incluir entre sus objetivos el de transformar la UE en un sociedad del reciclado, reforzando el valor económico de los residuos y su utilización como un recurso. El Proyecto de LRSC no se muestra tan rotundo en sus propósitos aunque, evidentemente, incorpora todas las disposiciones previstas en la Directiva para dicho fin. Las más importantes son el establecimiento de unos objetivos cuantitativos de reutilización, reciclado y valorización (art. 21). Otras medidas son la imposición de obligaciones a las Administraciones públicas de adoptar Programas de prevención de residuos (art. 14) y de

adoptar políticas de contratación y compras públicas sobre el uso de productos reutilizables y de materiales fácilmente reciclables (art. 15.2), así como las medidas de fomento de la recogida selectiva y la preparación para la reutilización, reciclado y valorización de los residuos (art. 20) y, por último, la responsabilidad ampliada del productor, a la que me referiré a continuación.

7) *La responsabilidad ampliada del productor del producto*. En la LR ya se preveía la posibilidad de imponer determinadas obligaciones relacionadas con la producción y comercialización de los productos de los que luego se derivan residuos y con la propia gestión de esos residuos, a los responsables de la puesta en el mercado de esos productos. El Proyecto de LRSC dedica todo su título IV a la que denomina “Responsabilidad ampliada del productor del producto”. El proyecto enumera y sistematiza las posibles obligaciones y, como es lógico, remite la determinación de los productores afectados al Consejo de Ministros que deberá adoptarla por Real Decreto. Para el cumplimiento de dichas obligaciones el Proyecto de LRSC admite dos métodos: los sistemas colectivos (creados por la asociación de varios productores y distribuidores) y los sistemas individuales. Los primeros equivalen a los antiguos “sistemas integrados de gestión” y se someten a autorización, previo informe de la Comisión de Coordinación en materia de residuos. Los individuales quedan sometidos únicamente a comunicación previa. El régimen autorizatorio de los sistemas colectivos está regulado de forma bastante confusa. Para no entrar en demasiados detalles me referiré únicamente a dos aspectos. En primer lugar, no queda nada clara la naturaleza del informe de la Comisión de Coordinación: no se dice que sea vinculante, pero tampoco parece que sea facultativo, puesto que expresamente se establece que la autorización se concederá “siguiendo el contenido del informe” (art. 31.3, párrafo, 4). Se establece, además, una especie de “silencio positivo” para las autorizaciones que se solicite para operar en otras Comunidades Autónomas. Por otro lado, se duplica respecto a lo que ocurría con la LR, el entramado organizativo, ya que obliga a los productores a constituir asociaciones para acceder a este sistema y, al mismo tiempo, se admite que se constituya una entidad administradora, con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro, para organizar la gestión de los residuos. Es probable –y deseable– que en el proceso parlamentario de aprobación de la ley se mejore la redacción y la regulación de estos sistemas dotando de mayor claridad a su régimen jurídico y, en la medida de lo posible, simplificándolo.

8) *Registros y archivos*. La LR prevé la existencia de registros administrativos para la inscripción de aquellas actividades de gestión no sometidas a autorización administrativa (arts. 14.2 y 15). El proyecto de LRSC prevé además un Registro nacional de producción y gestión de residuos que será compartido y único en todo el territorio nacional, en el que se inscribirán todas las comunicaciones y autorizaciones (art. 37). Además se exige a las empresas registradas que lleven un archivo cronológico sobre la cantidad, naturaleza, origen, destino y método de tratamiento de los residuos (art. 38) y, en el caso de las sometidas a autorización, la obligación de remitir anualmente una memoria resumen de la información contenida en el archivo cronológico (art. 39).

9) *Potestades para el restablecimiento de la legalidad ambiental*. El proyecto de LRSC atribuye a las Administraciones competentes nuevas potestades para el restablecimiento de la legalidad ambiental con las que pueden cerrar el establecimiento, paralizar la actividad o suspenderla temporalmente cuando no se cuente con las preceptivas autorizaciones, declaraciones o registros o no se ajusten las actividades a lo declarado o a las condiciones impuestas en la autorización. Expresamente se advierte que estas medidas no tienen

naturaleza de sanción (art. 29), por lo que podrán imponerse de manera independiente a las sanciones propiamente dichas.

10) *Inspección y régimen sancionador*. La Directiva comunitaria obliga a regular algunos aspectos de la actividad de inspección de las actividades de producción y gestión de residuos (art. 42) y a establecer un régimen sancionador. No obstante, la regulación de estas materias no presentan en el Proyecto de LRSC novedades significativas respecto a la actual LR. Se mantienen los supuestos de responsabilidad solidaria, los tipos infractores son similares, así como los tipos de sanciones (con un incremento de las cuantías de las multas). Únicamente algunos aspectos colaterales son objeto de una regulación más detallada (prescripción, los requisitos para la adopción de medidas provisionales, la ejecución forzosa de la obligación de reparar los daños derivados de la infracción).

IV. ALGUNAS CARENCIAS DEL PROYECTO DE LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

Para realizar un análisis crítico de un texto normativo creo necesario un estudio profundo que, por el momento no estoy en condiciones de realizar. Más allá de lo señalado en los anteriores párrafos, sería inoportuno y prematuro establecer críticas, reparos u objeciones a un proyecto de ley que acaba de comenzar su andadura parlamentaria. La prudencia aconseja aplazar ese estudio en profundidad hasta que el proyecto de ley recorra todo su iter parlamentario y sea aprobado y publicado en el BOE.

Lo que sí se puede avanzar son algunos aspectos que echo en falta en el Proyecto de LRSC y que, difícilmente, van a ser incorporados o enmendados en el Parlamento.

En primer lugar, siendo una de los objetivos de la Directiva –y, por extensión, debiera serlo de la ley de transposición– la legibilidad y claridad de la normativa de residuos creo que debieran derogarse expresamente algunas normas reglamentarias que constituían desarrollos reglamentarios de leyes que ya no están en vigor⁹.

En segundo lugar, es significativa la falta de alusiones al problema ambiental más acuciante: el cambio climático. Esta fue una crítica bastante común en el primer debate parlamentario del Proyecto de LRSC. Es cierto que el cumplimiento de los objetivos de reducción y valorización establecidos en el futuro marco legal redundarán positivamente en la mitigación del cambio climático¹⁰. También es cierto que tratándose de una ley tan general no pueden introducirse especificaciones técnicas sobre concretos métodos de valorización o eliminación para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Pero sí se echa de menos alguna mención expresa o incluso alguna vinculación de los objetivos de la política de residuos con las medidas de lucha contra el cambio climático

⁹ Es el caso, por ejemplo, del Real Decreto 833/19988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos. También es problemática la vigencia de la Orden Ministerial de 13 de octubre de 1989 de caracterización de residuos tóxicos y peligrosos. Esta Orden Ministerial no está formalmente derogada pero, a mi juicio, lo que en ella se dispone sobre el concepto y la caracterización de residuos peligrosos ha quedado desplazado e implícitamente derogado por la normativa comunitaria (Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo, por la que se ha aprobado una nueva Lista de Residuos) y estatal que transpone aquélla (Orden del Ministerio de Medio Ambiente 304/2002, de 8 de febrero, se han publicado las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la nueva Lista europea de residuos)

¹⁰ Sobre esta cuestión véase CONDE ANTEQUERA, J., “Residuos y cambio climático”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 12, 2009, pp. 301-334.

(aprovechamiento de la biomasa, reducción o valorización del metano de los vertederos), con los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto (proyectos de valorización de residuos en otros países) o con las estrategias de adaptación al cambio climático (ubicación de las instalaciones de valorización o eliminación, construcción “a prueba de clima”, etc.).

Finalmente, en tercer lugar, el Proyecto de LRSC, aunque dice que pretende aprovechar la experiencia en la aplicación de la LR en la nueva regulación, lo cierto es que no lo ha hecho. O al menos no se ha aprovechado para resolver algunos problemas que su aplicación ha venido suscitando y a los que me he referido en otro lugar¹¹.

Por un lado, debiera haberse reducido la discrecionalidad municipal sobre la admisión de residuos urbanos en los servicios locales de gestión de residuos. Según la LR municipios pueden exigir a los poseedores de residuos urbanos que presenten características especiales a su tratamiento previo o a su depósito en una forma y lugar específicos, e incluso puede exigirles que los gestionen por sus propios medios excluyéndolos de los servicios municipales de gestión de residuos (art. 20). Estas decisiones pueden adoptarse con total discrecionalidad por los municipios. No se exigen requisitos procedimentales (audiencia de los poseedores, ni informes preceptivos) ni técnicos especiales. De ahí que constituya una potestad casi ilimitada sin límites o requisitos específicos. Basta la simple apreciación de las características especiales para tomar la decisión municipal de tratamiento previo obligatorio o de exclusión del servicio. Esta situación ha provocado algunas situaciones claramente injustas que, solo en ocasiones, a través de los principios de proporcionalidad y de confianza legítima han podido ser corregidas por los tribunales¹². El Proyecto de LRSC mantiene en los mismos términos esta potestad discrecional de las entidades locales (art. 11.5, c)

Por otro lado, hubiera sido necesario distinguir, a efectos sancionadores, el abandono incontrolado de residuos del almacenamiento incorrecto. La LR prohíbe “el abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional y toda mezcla o dilución de residuos que dificulte su gestión” (art. 12.2). Y la inobservancia de dicha prohibición se tipifica como infracción muy grave (art. 34.2 LR). El problema se produce porque el almacenamiento o depósito temporal de residuos puede equipararse a la eliminación incontrolada. Dicha equiparación puede venir por dos vías: por un almacenamiento incorrecto (incluso en los propios centros de producción) que equivale a su abandono incontrolado; o por un almacenamiento por tiempo excesivo, que se equipara directamente *ex lege* a una eliminación incontrolada. Esa equiparación es ilógica y evidentemente desproporcionada. Sobre todo porque para la determinación del concepto de abandono de residuos alguna jurisprudencia se ha fijado exclusivamente en la situación jurídica en que se encuentren (que cuenten o no con la preceptiva autorización administrativa), sin tomar en consideración las condiciones fácticas del almacenamiento y la intención de sus poseedores. Esta situación se podría corregir si normativamente se tipificaran (como se ha hecho ya, por ejemplo, con los vehículos abandonados) algunos criterios que permitieran presumir *iuris tantum* el abandono.

El proyecto de LRSC ha mantenido el mismo tipo infractor sin introducir ninguna modulación en las características del abandono o del almacenamiento incorrecto (como las

¹¹ ALENZA GARCÍA, J. F., «De vertederos municipales y del almacenamiento in situ de residuos (a la luz de las aportaciones jurisprudenciales)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007, pp. 17-37.

¹² A ello me referí en ALENZA GARCÍA, J. F., «De vertederos municipales y del almacenamiento in situ de residuos (a la luz de las aportaciones jurisprudenciales)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, cit., pp. 17-37.

condiciones de seguridad o la situación fáctica real de los residuos) que se equiparan al vertido o eliminación incontrolados [letras b) y c) de los apartados 2 y 3 del art. 44].

V. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

ALENZA GARCÍA, J. F., *Concurrencia competencial en materia de residuos sólidos urbanos*, EGAP, Santiago de Compostela, 1995.

ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, INAP-BOE, Madrid, 1997.

ALENZA GARCÍA, J. F., «Reflexiones críticas sobre la nueva Ley de Residuos», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 1999, p. 275-296 (también en la *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 3, www.cica.es/aliens/gimadus).

ALENZA GARCÍA, J. F., «Los residuos urbanos en la Ley 10/1998 de Residuos», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. extraordinario, julio 2001, pp. 244-262.

ALENZA GARCÍA, J. F., «Nuevos residuos, nuevos vertederos y viejos problemas: la necesidad de políticas locales de residuos», en el vol. col., *Actas del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Pamplona, 2002, pp. 221-255.

ALENZA GARCÍA, J. F., «De vertederos municipales y del almacenamiento in situ de residuos (a la luz de las aportaciones jurisprudenciales)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007, pp. 17-37.

MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO, J., *Nuevo ordenamiento de la basura*, Trivium, Madrid, 1998.

MENÉNDEZ REXACH, A. y ORTEGA BERNARDO, J. (dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, ed. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2010.

ORTEGA BERNARDO, J., *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

PEÑALVER CABRÉ, A., *La regulación municipal de los residuos*, Cedecs, Barcelona, 1997.

PERNAS GARCÍA, J.J., «Doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto comunitario de residuo. Comentario a la Sentencia de 18 de abril de 2002», *RVAP*, núm. 64, 2002, pp. 319-338.

POVEDA GÓMEZ, P., *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*, Comares, Granada, 1998.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., *Administración pública y prevención ambiental. El régimen jurídico de la producción de residuos tóxicos y peligrosos*, IVAP, Oñati, 1996.

SANTAMARÍA ARINAS R. J., *Administración local y gestión de residuos*, Cedecs, Barcelona, 2000.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., «A vueltas (todavía) con los conceptos jurídicos de residuo y residuos peligrosos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 21, 2002, pp. 177-206.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, ed. Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

SERRANO PAREDES, O., «La Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril, relativa a los residuos. Algunas cuestiones controvertidas: los conceptos de residuo, valorización y eliminación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007, pp. 65-88.