

LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

EVA BLASCO HEDO
(Coordinadora)

BLANCA MUYO REDONDO
(Editora)

Autores:

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA
ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA
AGUSTÍN BARAHONA MARTÍN
RUBÉN SERRANO LOZANO
NELY CARRERAS ARROYO
JOSÉ MANUEL PEÑA CASTELLOT
JUAN LUIS RAMOS SUÁREZ
BORJA MARTÍN ZORITA
ÍÑIGO SANZ RUBIALES
MARÍA BEGOÑA GONZÁLEZ GARCÍA



Ciemat
Centro de Investigaciones
Energéticas, Medioambientales
y Tecnológicas

CIEDA  Centro Internacional de
Estudios de **Derecho Ambiental**

Es propiedad:

EDITORIAL CIEMAT
Avda. Complutense, 40
28040-MADRID
2013

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>

© 2013 [CIEMAT]

Depósito Legal: M-6069-2013

ISBN: 978-84-7834-693-6

NIPO: 721-13-014-3

Impreso en España. Printed in Spain

Fotocomposición: CIEDA-CIEMAT

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Está prohibida la utilización comercial de sus contenidos sin permiso escrito de los autores. El uso del material para fines científicos no comerciales está sometido a la obligación moral de colaboración con la publicación. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

Coordinadora

EVA BLASCO HEDO
Responsable Área de Investigación y Formación
Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Editora

BLANCA MUYO REDONDO
Responsable Área de Documentación e Información
Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Autores

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Navarra

AGUSTÍN BARAHONA MARTÍN
Jefe del Servicio de Control de la Gestión de los Residuos
Junta de Castilla y León

RUBÉN SERRANO LOZANO
Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla La Mancha

NELY CARRERAS ARROYO, JOSÉ MANUEL PEÑA CASTELLOT, JUAN LUIS RAMOS SUÁREZ
Conservación y recuperación de suelos. Departamento de Medio Ambiente
Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)

BORJA MARTÍN ZORITA
Director de Calidad y Medio Ambiente
CESPA Servicios Medioambientales

ÍÑIGO SANZ RUBIALES
Profesor Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Valladolid

MARÍA BEGOÑA GONZÁLEZ GARCÍA
Magistrada Especialista de lo Contencioso-Administrativo
Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos)

SUMARIO

| | Pág. |
|-------------------|-------------|
| SUMARIO..... | 5 |
| INTRODUCCIÓN..... | 9 |

PRIMERA PARTE

LA INCORPORACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DE RESIDUOS

1

| | |
|--|-----------|
| EL NUEVO RÉGIMEN LEGAL DE LOS RESIDUOS..... | 15 |
|--|-----------|

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

| | |
|---|----|
| I. La quinta Ley de residuos española | 15 |
| II. Norma cabecera del grupo normativo de los residuos | 17 |
| III. Características de la nueva ley..... | 19 |
| IV. Principales novedades, en especial la conexión con el cambio climático..... | 21 |

2

| | |
|---|-----------|
| ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 22/2011, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS..... | 29 |
|---|-----------|

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 30 |
| I. El manido concepto de residuo | 31 |
| II. Exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley | 32 |
| 1. Exclusiones totales de su ámbito de aplicación..... | 33 |
| 2. Exclusiones parciales de su ámbito de aplicación..... | 34 |
| 3. Exclusiones sin perjuicio de las obligaciones impuesta por la legislación comunitaria que le sea de aplicación | 34 |
| III. Nueva tipología clasificatoria de los residuos | 36 |
| 1. Los residuos domésticos..... | 36 |
| 2. Los residuos comerciales..... | 37 |
| 3. Los residuos industriales | 37 |
| 4. Residuos peligrosos | 37 |

| | |
|--|----|
| 5. Relevancia de la distinción establecida ahora entre residuos domésticos y comerciales | 38 |
| IV. Los conceptos de subproducto y fin de residuo | 39 |
| 1. El concepto de subproducto previsto en la LRSC | 40 |
| 2. El concepto de fin de residuo previsto en la LRSC | 43 |
| V. Biorresiduos y compost | 47 |

3

| | |
|--|-----------|
| NOVEDADES INTRODUCIDAS EN EL ÁMBITO DE LA PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS POR LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS EN EL ÁMBITO DE LA PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS | 49 |
|--|-----------|

AGUSTÍN BARAHONA MARTÍN

SEGUNDA PARTE

LA RESPONSABILIDAD DEL PRODUCTOR DEL PRODUCTO Y EL FUTURO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

4

| | |
|--|-----------|
| LA LLAMADA “RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR”, EN EL NUEVO MARCO JURÍDICO DE LOS RESIDUOS ENCAMINADO HACIA EL LOGRO DE UNA “SOCIEDAD (EUROPEA) DEL RECICLADO” | 69 |
|--|-----------|

RUBÉN SERRANO LOZANO

| | |
|-------------------|----|
| Bibliografía..... | 82 |
|-------------------|----|

5

| | |
|---|-----------|
| LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DOMICILIARIOS EN ESPAÑA. EFECTOS DE LA NUEVA LEY DE RESIDUOS..... | 85 |
|---|-----------|

NELY CARRERAS ARROYO, JOSÉ MANUEL PEÑA CASTELLOT, JOSÉ LUIS RAMOS SUÁREZ

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 86 |
| I. Los residuos domésticos en España | 88 |
| II. Gestión de los residuos domésticos | 90 |
| III. Reciclado y valorización energética | 95 |
| 1. Reciclado de vidrio | 96 |
| 2. Reciclado de papel..... | 97 |
| 3. Reciclado de metal férnico | 98 |

| | |
|--|-----|
| 4. Reciclado de metales no férricos. El aluminio | 99 |
| 5. Reciclado y valorización energética de plásticos | 101 |
| 6. Reciclado y valorización energética de la materia orgánica..... | 103 |
| IV. Efectos de la Ley 22/2011, Nueva Ley de residuos y suelos contaminados | 104 |

6

| | |
|--|------------|
| NOVEDADES MAS DESTACABLES DE LA NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS, EN LO RELATIVO A LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS (Ley 22/2011 de 28 de julio) | 107 |
|--|------------|

BORJA MARTÍN ZORITA

TERCERA PARTE

SUELOS CONTAMINADOS Y EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE RESIDUOS

7

| | |
|--|------------|
| EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS: PRIMERAS IMPRESIONES | 117 |
|--|------------|

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

8

| | |
|--|------------|
| LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE RESIDUOS | 129 |
|--|------------|

MARÍA BEGOÑA GONZÁLEZ GARCÍA

| | |
|---|-----|
| I. Planes regionales de residuos industriales | 130 |
| II. Sentencias en materia de ubicación de edar, distancias y aplicación del RAMINP | 143 |
| III. Jurisprudencia sobre proyectos de interés regional en la determinación de la ubicación de vertederos, incidencia en cuanto a la exigencia de licencias, y en cuanto al tema de la invasión de la autonomía municipal | 165 |
| IV. Sentencias en materia de suelos contaminados | 189 |
| V. Sentencias en materia sancionadora | 224 |

INTRODUCCIÓN

El Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), con el ánimo de consolidar su actividad de divulgación del Derecho ambiental a través de la celebración de foros y seminarios que reúnan especialistas en esta área de conocimiento, organizó en colaboración con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED-Soria) y la entidad La Caixa un foro de debate a través de tres mesas redondas sobre la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que tuvo lugar en la ciudad de Soria en diciembre de 2011.

Fruto de este evento y, sobre todo, del alto nivel de las intervenciones de los ponentes, a los que queremos agradecer de antemano su colaboración, ha sido posible editar este trabajo a través del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), Organismo Público de Investigación, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad, al que se encuentra adscrito el CIEDA-CIEMAT.

En un contexto europeo, en el que la producción de residuos aumenta constantemente y en el que la actividad económica vinculada a estos alcanza cada vez mayor importancia por su repercusión directa en la sostenibilidad del modelo económico europeo, ya el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, exhortaba a la revisión de la legislación sobre residuos, uno de cuyos hitos fundamentales fue la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, a través de la cual se hizo más hincapié en la prevención, la reutilización y el reciclado.

Nos ha llamado la atención un estudio reciente publicado por la Comisión “Implementing EU legislation for Green growth”, informe final de 29 de noviembre de 2011, a través del cual se demuestra que la plena aplicación de la legislación en materia de residuos ahorraría 72.000 millones de euros al año, aumentaría el volumen de negocios anual del sector de la gestión de residuos y el reciclado de la UE en 42.000 millones y crearía más de 400.000 puestos de trabajo.

Albergamos la esperanza de que los resultados de este Informe no se queden en meras declaraciones de voluntad sino que tengan su traducción en la práctica, lo que denota la importancia de la aplicación del Derecho a la materia medioambiental. A estos y otros objetivos responde la transposición que de la Directiva se hizo a nuestro Ordenamiento Jurídico a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que nos abre un

panorama actualizado del régimen jurídico aplicable a la producción y gestión de residuos.

Explicar y sistematizar una norma cuando apenas habían transcurrido cuatro meses desde su entrada en vigor fue el objetivo que se alcanzó a través del contenido de las ponencias que se impartieron a lo largo de este foro de debate. Para obtener este resultado, estuvieron representados distintos sectores relacionados de una u otra forma con esta materia, Universidad, Administración autonómica, Empresa privada, Judicatura y el propio Organismo Público de Investigación; que a través de sus representantes, ofrecieron al oyente una visión global de la norma jurídica desde sus respectivas áreas de conocimiento.

La programación se estructuró en tres bloques: A través del primero, se analizó la incorporación de la Directiva Marco de Residuos, teniendo el oyente la oportunidad de comprender la evolución normativa en materia de residuos hasta llegar a la quinta Ley española de residuos, sus notas características, la noción de residuo, el extenso ámbito de aplicación de la Ley y sus principales novedades. Para ello se contó con dos profesores titulares de Derecho Administrativo, José Francisco Alenza García, de la Universidad Pública de Navarra y Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa, de la Universidad de Navarra así como con Agustín Barahona Martín, Jefe del Servicio de Control de la Gestión de los Residuos de la Junta de Castilla y León.

Bajo el título “La responsabilidad del productor del producto y el sistema de gestión”, dio comienzo el segundo bloque del Foro en el que se debatió sobre su responsabilidad ampliada, marcada por el hecho de que los productores de productos que con su uso se convierten en residuos, quedan involucrados en la prevención y en la organización de la gestión de los mismos. El desarrollo de este tema corrió a cargo de Rubén Serrano Lozano, Profesor contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Desde un punto de vista científico, el debate se centró en la gestión de los residuos domésticos en España, su reciclado y valorización energética; así como en un análisis sobre la producción de residuos en un proceso industrial. Su exposición se realizó por Nely Carreras Arroyo, Responsable del Grupo de Residuos Biodegradables y Biogás del CIEMAT y por D. Borja Martín Zorita, Director de Calidad y Medio ambiente de CESP.

La última parte se destinó al examen de los suelos contaminados en su condición de elementos ambientales dignos de protección, con el matiz de los sujetos responsables de esta contaminación, cuya visión jurídica se asumió por Íñigo Sanz Rubiales, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid y la aportación científica corrió a cargo de Rocío Millán Gómez, Jefa de la Unidad de Conservación y Recuperación de suelos del CIEMAT. Esta tercera sesión se cerró con un análisis exhaustivo de la evolución de la Jurisprudencia en materia de residuos que ofreció

María Begoña González García, Magistrada Especialista de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Burgos).

A través de estas reflexiones y su posterior recopilación, tratamos de ofrecer al lector un primer acercamiento a una norma que, sin duda, dará origen a otros muchos análisis doctrinales que contribuirán al enriquecimiento de su interpretación. En cualquier caso, debemos ser conscientes de la atención que merece el establecimiento de una nueva jerarquía de residuos que se traduce en un orden de prioridad encabezado por la prevención y seguido de la preparación para la reutilización, reciclado, otros tipos de valoración (incluida la energética) y, por último, la eliminación de los residuos.

Es cierto que las normas deben interpretarse acomodándose a cada caso concreto pero no debemos olvidar que también se aprueban para ser cumplidas. El principio rector de prevención que informa esta nueva Ley debe ser asumido desde el pequeño consumidor, cualquiera de nosotros, hasta las entidades públicas y privadas. Solo con un mínimo grado de conciencia se logrará disminuir la producción de residuos, evitando que se produzcan.

EVA BLASCO HEDO
(Coordinadora)

En Soria, diciembre de 2011