

AUTORIZACIONES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS TRAS LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. — II. PROBLEMAS GENERALES DE ARTICULACIÓN ENTRE LAS NORMATIVAS DE RESIDUOS Y CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN: 1. Aproximación al sector normativo de los residuos. 2. Aproximación a la Ley de prevención y control integrado de la contaminación. 3. Sobre el encaje de ambas normativas: A) Los requisitos ambientales de fondo y el Anejo 2 de la LPCIC. B) El ámbito de aplicación de la LPCIC como presupuesto del alcance de su Disposición Derogatoria. 4. El alcance del apartado 2 de la Disposición Derogatoria LPCIC: dos hipótesis: A) Primera hipótesis: El legislador se ha equivocado. No hay, propiamente, derogación. Supuesta incorrección técnica del apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC. El Anejo 1 LPCIC delimita negativamente el ámbito de aplicación de las normas ambientales sectoriales. Siguen en vigor las reglas de procedimiento aplicables a las autorizaciones ambientales no integradas. B) Segunda hipótesis: una voluntad legis técnicamente poco afortunada. El apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC opera una auténtica derogación normativa. El ámbito de aplicación de la LPCIC se amplía directamente por su Disposición Final Quinta. El nuevo modelo estatal opone el régimen de autorización ambiental integrada y el régimen de comunicación y registro. Han desaparecido las autorizaciones ambientales sectoriales previstas en la legislación básica sobre residuos. Ventajas e inconvenientes de la simplificación. — III. LA LPCIC Y EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA PRODUCCIÓN DE RESIDUOS: 1. Consideraciones previas: producción limpia y técnicas jurídicas al servicio de la prevención. 2. El alcance de la técnica autorizatoria en la regulación básica de la producción de residuos: A) La liberalización como regla general. B) La producción de residuos en la licencia de actividades clasificadas. C) La producción de residuos en la evaluación de impacto ambiental. D) La producción de residuos en la autorización ambiental integrada. 3. La exigencia de específica autorización sectorial de producción de residuos como excepción: A) La nonnata lista de residuos cuya gestión pudiera plantear excepcionales dificultades de gestión. B) La autorización de producción de residuos peligrosos. C) El registro de pequeños productores de residuos peligrosos. 4. El alcance derogatorio de LPCIC sobre los artículos 7, 9 y concordantes de la LR: A) En el caso de concurrencia autorización sectorial de producción de residuos—autorización ambiental integrada. B) En los demás casos. C) ¿En qué situación queda el Registro de pequeños productores de residuos peligrosos? 5. El control de las importaciones de residuos. — IV. EL RÉGI-

MEN JURÍDICO DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS TRAS LA LPCIC: 1. *Consideraciones previas: gestión de residuos y teoría general del servicio público. El estatuto jurídico del gestor de residuos: necesidad y diversidad de títulos habilitantes.* 2. *El alcance de la técnica autorizatoria en la regulación básica de la gestión de residuos:* A) *La distinción entre autorizaciones relativas al estatuto jurídico del gestor de residuos y autorizaciones relativas a las instalaciones de gestión de residuos.* B) *¿Qué sentido tiene la modificación del artículo 13.2 LR por la Disposición Final Tercera LPCIC?* 3. *Subsistencia de la exigencia básica de autorizaciones como títulos habilitantes que otorgan la condición de gestor privado de residuos:* A) *La autorización de los sistemas integrados de gestión de residuos (artículo 8 LR).* B) *Comunicación y registro de actividades de gestión de residuos (artículo 15 LR).* C) *Autorizaciones de actividades de valorización y eliminación de residuos (artículos 13 y 14 LR) y de gestión de residuos peligrosos (artículo 22 LR).* 3. *El régimen jurídico de las instalaciones de gestión de residuos:* A) *Concepto y modalidades.* Aspectos comunes. B) *El control preventivo de las instalaciones de gestión de residuos.* C) *El apartado 5 del Anejo 1 LPCIC: aspectos comunes y nota introductoria.* D) *Los puntos (5.1 y 5.3) genéricos.* E) *Incineradoras.* F) *Vertederos.* — V. CONCLUSIÓN.

I. PLANTEAMIENTO

En el presente estudio se trata de analizar en qué medida ha afectado al sector normativo de los residuos la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, LPCIC (1)). Procede, en consecuencia, comenzar ofreciendo una breve indicación sobre la formación y estructura de dicho sector y una aproximación al contexto en que se produce su encuentro con la nueva regulación estatal de la autorización ambiental integrada. Desde esta perspectiva, como tendremos ocasión de comprobar, se aprecian importantes problemas de alcance general que se exponen y analizan en el apartado II. Con todo, estos problemas

(1) Las demás abreviaturas que se utilizan son las siguientes: CE, Constitución española de 1978. LBRT, Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos. LERE, Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases. LPC, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. LR, Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. RRTP, Reglamento de la LBRT, aprobado por RD 833/1988, de 20 de julio, y modificado sustancialmente, entre otros, por RD 952/1997, de 20 de junio. RV, Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. RVFU, Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil. STC, Sentencia del Tribunal Constitucional. STJ, Sentencia del Tribunal de Justicia europeo. STS, Sentencia del Tribunal Supremo. TCEE, Tratado constitutivo de las Comunidades europeas en la redacción dada al mismo por el Tratado de Amsterdam.

comunes tienen un reflejo no exactamente coincidente cuando se proyectan sobre el régimen jurídico de la producción y de la gestión de residuos. Al impacto específico de la LPCIC sobre la *producción* de residuos se dedica el apartado III y de su impacto sobre la *gestión* de residuos se ocupa el apartado IV. Por último, trataremos de completar nuestra aportación a esta obra colectiva con unas reflexiones finales de carácter crítico que se recogen en el apartado V.

II. PROBLEMAS GENERALES DE ARTICULACIÓN ENTRE LAS NORMATIVAS DE RESIDUOS Y CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN

1. Aproximación al sector normativo de los residuos

A partir de las bases comunes de la política ambiental que ahora recogen los artículos 175 y ss TCEE, la estrategia comunitaria de lucha contra los residuos identifica una serie de principios inspiradores que se ordenan dando prioridad al de prevención frente a todos los demás que se irán viendo. Dichos principios programáticos fueron encontrando concreción jurídica en un numeroso bloque de normas comunitarias que siguen apareciendo desde 1975. En la actualidad, el Derecho comunitario de los residuos se vertebraba en torno a una Directiva-marco cuya redacción vigente proviene de la reforma efectuada mediante la Directiva 91/156, de 18 de marzo. Con ella aparecen vinculadas una creciente serie de disposiciones específicas para diversas tipologías de residuos como los aceites usados, envases, pilas, residuos peligrosos, policlorobifenilos, dióxido de titanio, lodos de depuradora, vehículos fuera de uso y, últimamente, aparatos eléctricos y electrónicos (2). La Directiva-marco enlaza también con otras disposiciones complementarias que, junto con el Reglamento 259/93, de 1 de febrero, relativo a los traslados de residuos, regulan la incineración y los vertederos (3).

Puede decirse que el proceso de adaptación del ordenamiento jurídico español de los residuos a los imperativos comunitarios ha sido largo, lento,

(2) Cabe reseñar, como nota de actualidad, que el Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº L 37, de 13 de febrero de 2003 acaba de publicar las Directivas 2002/95, de 27 de enero de 2003, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos y 2002/96, de 27 de enero de 2003, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

(3) El dinamismo del sector hace que los mejores tratados queden rápidamente desfasados. Pueden verse, no obstante, N. DE SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, París-Bruselas, 1995 y J.P. HANNEQUART, *El Derecho comunitario en materia de residuos*, PPU, Barcelona, 1996. También es de interés, entre otros, el trabajo de S. FERNÁNDEZ RAMOS, «El marco jurídico comunitario en materia de residuos», *NUE*, núm. 153, (1997), pp. 37 y ss.

complejo y, en cierto modo, describe una trayectoria todavía abierta o inacabada (4). Simplificando al máximo, y tras muchos avatares, la norma central del sector es hoy la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, (en adelante, LR) (5). Por desgracia, no puede decirse que esta Ley haya conseguido superar la inestabilidad característica de este sector que sigue integrado por disposiciones de rango reglamentario —salvo en el caso de los envases, donde rige la coyuntural Ley 11/1997, de 24 de abril, (en adelante, LERE) (6)— que, en su mayor parte, transpusieron las Directivas comunitarias antes de que se promulgara la LR. Aunque el artículo 149.1.23 CE no es el único título competencial invocado al efecto por el legislador estatal, la mayor parte de la regulación de los residuos tiene carácter básico y está siendo objeto de un desarrollo normativo verdaderamente irregular por parte de las Comunidades Autónomas (7). Esto último explica que la contemplación del

(4) Me ocupé de ello en «La formación de la actual normativa española sobre residuos», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 1, 1997, pp. 7 y ss. y en «Transposición de las directivas sobre residuos», en A. GARCÍA URETA y otros, *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, IVAP, Bilbao, 1998, pp. 163 y ss.

(5) Por todos, P. POVEDA GÓMEZ, *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos*, Comares, Granada, 1998 y, en un tono mucho menos complaciente, R. MARTÍN MATEO y J. ROSA MORENO, *Nuevo ordenamiento de la basura*, Madrid, Trivium, 1998, 225 pp.

(6) En este subsector específico pueden consultarse T. DEMEY, J.P. HANNEQUART y K. LAMBERT, *La Europa de los envases. Una Directiva a prueba de quince transposiciones*, ITIA, Madrid, 1997, 361 pp.; P. POVEDA GÓMEZ, *Envases y residuos de envases. Nueva legislación. (Comentarios a la Ley 11/1997, de 24 de abril)*, Exlibris, Madrid, 1997; J. PERDIGÓ I SOLÀ, «Los envases y el servicio municipal de recogida y tratamiento de residuos», *REALA*, núm. 277, 1998, p. 71 y ss.; J.R. LOZANO, *La nueva normativa de los envases y embalajes. Repercusiones para los agentes socioeconómicos y su impacto en el medio ambiente*, Madrid, 1999, 333 pp. y J. ROSA MORENO, «La gestión de envases y residuos de envases: un reto para la próxima centuria», en VVAA, *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, pp. 3671 y ss.

(7) Al igual que el sector, la literatura jurídica especializada también ha ido creciendo rápidamente en los últimos años. Además de los capítulos correspondientes en los manuales de Derecho ambiental y de los numerosos artículos que se irán citando, hoy contamos con un conjunto de monografías que, ordenadas cronológicamente, son las siguientes: R.J. SANTAMARÍA ARINAS, *Administración pública y prevención ambiental. El régimen jurídico de la producción de residuos tóxicos y peligrosos*, IVAP, Oñate, 1996, 475 pp.; J.F. ALENZA GARCÍA, *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, MAP, Madrid, 1997; A. PEÑALVER CABRÉ, *La regulación municipal de los residuos*, Barcelona, Cedecs, 1997; C. DÍAZ-REGAÑÓN GARCÍA-ALCALÁ, *El régimen jurídico-privado de los residuos*, Montecorvo, Madrid, 1998; R.J. SANTAMARÍA ARINAS, *El régimen jurídico de los vertederos de residuos. Estudio jurisprudencial*, Madrid, Civitas, 1998, 175 pp.; C.O. SANZ SALLA, *La gestión de los residuos en la industria cerámica*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000; R.J. SANTAMARÍA ARINAS, *Administración local y gestión de residuos. Tendencias actuales de un servicio público reservado*, Barcelona, Cedecs, 2000, 119 pp.; A.M. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Madrid, Civitas, 2001, 401 pp.; O. SERRANO PAREDES, *La gestión de residuos sanitarios*, Granada, Comares,

impacto de la LPCIC en el sector normativo de los residuos pueda variar mucho de unas Comunidades Autónomas a otras. Hecha la advertencia, el lector disculpará que en un trabajo de estas características tengamos que renunciar al análisis de todo el mosaico completo para poder centrarnos en los problemas comunes que, como iremos viendo, y dadas las limitaciones de la propia LR (8), son abundantes y, además, casi siempre de difícil resolución.

Porque, en definitiva, el contenido de este ramificado sector normativo tiende, en pocas palabras, a disciplinar tanto la producción como la gestión de los residuos. Y lo hace, por lo que aquí importa, combinando una amplia gama de técnicas jurídicas que luego tendremos ocasión de repasar. Lo que interesa señalar ahora es que, entre ellas, en determinadas ocasiones se echa mano de la técnica autorizatoria y ahí radica justamente el punto de conexión más evidente con el nuevo sistema de prevención y control integrados de la contaminación. Pero delimitar con exactitud el área de intersección que de este encuentro se deriva reviste notables dificultades. Algunas provienen de la propia LR puesto que, primero, no estamos hablando de una única autorización sino de un nutrido conjunto de ellas; segundo, no hay reglas tajantes de exigibilidad sino muy diversos supuestos de hecho que se construyen con criterios fluctuantes; tercero, no es posible hablar tampoco del régimen jurídico de las autorizaciones de producción y gestión de residuos como algo homogéneo sino que existen diferencias a veces importantes tanto en sus respectivos procedimientos y efectos e incluso cabe suscitar controversia sobre el fundamento, la finalidad y la verdadera naturaleza jurídica de algunas de ellas. En fin, todo esto sucede en el contexto de una Ley que, pese a ser promulgada en el año 1998 y, por tanto, vigente ya la Directiva IPPC de 1996, no avanzó lo más mínimo en la preparación del terreno para los cambios que se avecinaban. Sirva como ejemplo de esto último el recurso constante al «sin perjuicio de las demás licencias o autorizaciones que sean exigibles»; muletilla con la que suele abrirse cada precepto que exige al operador jurídico —ya que el legislador no se ha pro-

2001; P. CUBEL SÁNCHEZ, *Comercio internacional de residuos peligrosos. La regulación internacional de los movimientos transfronterizos de derechos peligrosos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001; J. ORTEGA BERNARDO, *La intervención pública en la gestión de los residuos industriales*, Madrid, Montecorvo, 2002; M.R. ALONSO IBÁÑEZ, *Suelos contaminados. Prevención y recuperación ambiental*, Civitas, Madrid, 2002, 244 pp.

(8) En ese sentido pueden verse trabajos con títulos tan significativos como los de J.F. ALENZA GARCÍA, «Reflexiones críticas sobre la nueva Ley de Residuos», *Actualidad Administrativa*, nº 11, (1999), p. 275 y ss o «El ordenamiento de los residuos: sus problemas y carencias», en *III Congreso Nacional de Derecho ambiental*, Madrid, 2000, pp. 199 y ss y F. LÓPEZ RAMÓN, «Problemas del régimen general de los residuos», *REDA*, núm. 108, 2000, pp. 501-532.

cupado de hacerlo— articular estas autorizaciones con otros muchos controles superpuestos que pueden ser de carácter horizontal —licencia de actividades clasificadas, evaluación de impacto ambiental, licencia urbanística— o sectorial —vertidos, emisiones, etc.—.

2. Aproximación a la Ley de prevención y control integrado de la contaminación

Obligado por imperativo comunitario a la transposición de la Directiva 96/61, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (9), el legislador español tuvo ocasión de plantearse diferentes opciones de política legislativa (10). A mi modo de ver, no hubiera estado de más retomar el debate sobre la necesidad de una ley general de protección del medio ambiente o, cuando menos, de una ley estatal que viniera a refundir los requisitos básicos de fondo de la protección del ambiente

(9) Sobre el marco comunitario, en general, F. FUENTES BODELÓN, «Comentarios a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 19, (1997), pp. 43 y ss y *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Comares, Granada, 1999; G. VALENCIA MARTÍN, «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», *NUE*, núm. 153, (1997), pp. 139-153 y «Aplicación y perspectivas de futuro en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación», *NUE*, núm. 190, (2000), pp. 165-181; D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», *RD Amb*, núm. 22, (1999); A. GARCÍA URETA, «Evaluación de impacto ambiental y control integrado de la contaminación: algunos aspectos sobre su transposición en el ordenamiento estatal», en la obra colectiva editada por él mismo, *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, IVAP, Oñati, 1998, pp. 197-237; J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, «La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido», *RD Urh*, núm. 182, (2000); I. LASAGABASTER HERRARTE y A. GARCÍA URETA, «Intervención de los poderes públicos en materia ambiental: principios generales», en I. LASAGABASTER HERRARTE, (dir.), *Derecho ambiental*, IVAP, Oñati, 2001, pp. 139-146 y J.F. ALENZA GARCÍA, «Prevención y control integrados de la contaminación», en su *Manual de Derecho ambiental*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001, pp. 159-174. M. RIAÑO POMBO, «El enfoque integrado de la protección del medio ambiente. La Directiva IPPC», *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. extraordinario, 2001.

(10) La tramitación parlamentaria del Proyecto puede seguirse en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, a partir del número 60-1, de 30 de noviembre de 2001. Las enmiendas presentadas, en el número 60-5, de 13 de febrero de 2002. Las modificaciones introducidas por el informe de la Ponencia, en el número 60-6, de 26 de marzo de 2002. La aprobación por la Comisión de Medio Ambiente, con competencia legislativa plena, en el número 60-7. Las enmiendas del Senado, en el número 60-8 y la aprobación definitiva por el Congreso, en el número 60-9, de 19 de junio de 2002. La transcripción de los debates más interesantes se encuentra en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados-Comisiones, Medio Ambiente, número 468, (2002) y en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados-Pleno y Comisión permanente, número 171, (2002).

y a recomponer las relaciones entre las técnicas horizontales al servicio de la protección ambiental (11). Desde esta perspectiva, la impresión generalizada es que el resultado final, pese al tiempo extra consumido, constituye sólo un tímido y provisional avance —al que tarde o temprano han de seguir otros pasos— en esa dirección. Mientras tanto, la LPCIC muestra un claro desequilibrio en el tratamiento que da a los aspectos de fondo y de forma. Respecto de los primeros, tal vez con la única excepción del requisito de las mejores técnicas disponibles, se opta por remisiones que asumen el grado de protección ambiental dispensado por normas preexistentes. Respecto de los segundos, el diseño de la nueva autorización ambiental integrada acapara el protagonismo en una ley que —al margen de que haya conseguido o no la simplificación expresamente buscada y pese a los problemas competenciales que pudieran derivarse de no haber invocado el artículo 149.1.18 CE (12)— tiene un carácter y hasta, si se me permite la expresión, una filosofía predominantemente procedimental (13).

A grandes rasgos, puede decirse que la autorización ambiental integrada es una técnica de policía administrativa, lo cual le diferencia radicalmente de otras técnicas voluntarias o de mercado que —como la ecoetiqueta o la ecoauditoría— también se emplean con finalidad ambiental (14). Es, además, una técnica preventiva que tiene un determinado ámbito de aplicación, su propio procedimiento y hasta un peculiar régimen de efica-

(11) Como diligentemente había hecho la Comunidad Autónoma de Cataluña. Al respecto, G. VALENCIA MARÍN, «La Legislación catalana sobre intervención integral de la administración ambiental», *Actas del III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, 2000; J. PONCE SOLÉ, «Prevención, precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente. A propósito de los regímenes de autorización ambiental y comunicación previa en la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero», *RDU*, núm. 183, (2001); P. SOLER MATUTES, «La Ley de intervención integral de la Administración ambiental de Cataluña», *RDA*, núm. 21, (1998). Últimamente, J. PERDIGÓ SOLÀ, «La Ley estatal de transposición de la Directiva IPPC: sus efectos sobre la ley catalana de intervención integral de la Administración ambiental y sobre las competencias municipales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, (2002), pp. 77-91.

(12) «La invasión de competencias de las comunidades autónomas» fue el principal motivo para el rechazo del proyecto por parte del Grupo Parlamentario Vasco. Puede verse la intervención de su representante en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados-Pleno y Comisión permanente, número 171, (2002), p. 8607.

(13) Sobre el contenido de la regulación, en el que, evidentemente, aquí no podemos entrar, puede verse el avance de P. POVEDA GÓMEZ, «Comentarios sobre el proyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación», *La Ley*, núm. 5426, de 26 de noviembre de 2001 y, sobre todo, la monografía de F.B. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada: Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002, 418 pp. Con posterioridad, J. DOMÍNGUEZ SERRANO, *La prevención y control integrados de la contaminación*, Montecorvo, Madrid, 2002.

(14) A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

cia (15) lo cual le diferencia formalmente de otros controles ambientales de carácter horizontal como la licencia de actividades clasificadas o la evaluación de impacto ambiental con los que, sin embargo, comparte, entre otras cosas, algo esencial como son los parámetros de protección a aplicar. Es finalmente, una técnica integral o integradora aunque esto, a mi modo de ver, tampoco le diferencia sustancialmente de los otros controles horizontales aunque sí, claro está, de las autorizaciones sectoriales que viene a integrar (16). En definitiva, no parece que estemos ante un modelo de círculos concéntricos ordenados necesariamente en una escala de menor a mayor protección ambiental. Más bien se opera frente a solapamientos de conjuntos y subconjuntos que la LPCIC afronta con mejor o peor fortuna (17). Pero tampoco aquí cabe olvidar las competencias autonómicas que, dadas las circunstancias, con mover la más nimia pieza pueden modificar decisivamente la situación del tablero (18).

Estas consideraciones generales tienen su propio reflejo cuando se proyectan sobre el sector que ahora nos ocupa y que es el de los residuos. En una primera aproximación, podría parecer que todo el problema consiste en la conversión de las autorizaciones sectoriales de producción y gestión de residuos en informes para su integración en el procedimiento de la nueva autorización integrada. Desde ese punto de vista, la cuestión está resuelta ya que, por una parte, al enumerar los principios informadores de la autorización ambiental integrada se recogen los provenientes de la política de residuos (artículo 4.1.b, c y e LPCIC) y, por otra, al indicar la finalidad de la autorización ambiental integrada se explica que se pretende disponer de un sistema coordinado «que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos», (artículo 11.1.b LPCIC). Consecuentemente, se alude expresamente a los residuos tanto al regular la documentación que ha de acompañar a la solicitud, (artículo

(15) Específicamente sobre este último punto, M. FERNÁNDEZ SALMERÓN y B. SORO MATEO, «Reflexiones sobre la renovación y la modificación de la autorización ambiental integrada en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, (2002), pp. 209-215.

(16) Dando lugar a interesantes novedades como la que ya ha estudiado M. BASSOLS COMA, «Régimen jurídico de la impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integradas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 200, (2003), pp. 13-40.

(17) Para una comparación más detallada con los diferentes instrumentos de protección del ambiente puede verse, entre otros, A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pp. 821 y ss.

(18) Desde este enfoque, M. FERNÁNDEZ SALMERÓN y B. SORO MATEO, *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Atelier, Barcelona, 2001.

12.1.a LPCIC) como al especificar el contenido de la autorización ambiental integrada [artículo 22.1.c y e LPCIC (19)].

En definitiva, el esquema resultante parece relativamente sencillo y conduce a la siguiente alternativa: sistema de control integrado para las instalaciones sometidas al ámbito de aplicación de la LPCIC y sistema tradicional de controles concurrentes para las demás instalaciones de producción y gestión de residuos. Pieza fundamental es, entonces, la delimitación del ámbito material de sometimiento a autorización ambiental integrada que, conviene advertirlo desde este momento aunque luego volveremos sobre ello, no coincide exactamente con el ámbito de aplicación de la Ley. Pero el caso es que, por una u otra vía, el grado de protección ambiental va a ser el mismo y, además, para acabar de complicar el problema, en la propia LPCIC también hay menciones al sector normativo de los residuos en otras disposiciones que parecen cuestionar esta primera interpretación del articulado.

3. Sobre el encaje de ambas normativas

A mi modo de ver, la clave del asunto radica en aclarar si la LPCIC se ha conformado con dejar las cosas como estaban en la LR o si ha pretendido también corregir alguno de sus defectos. Mi impresión personal es que, aún sin plena conciencia de las disfunciones que ya hemos dejado expuestas, el legislador ha buscado una vía intermedia que asume en buena medida la situación heredada aún sin renunciar a introducir algunos cambios de alcance desigual y resultado, todo hay que decirlo, incierto. Entre lo que se asume están, sin ningún género de dudas, los requisitos de fondo establecidos en la legislación sectorial vinculada con la LR. Entre lo que cambia hay que contabilizar, cuando menos, la expresa modificación de un precepto —el artículo 13.2 LR (20)— y, sobre todo, la enigmática deroga-

(19) Este último precepto contiene, por lo demás, otra previsión que literalmente dice lo siguiente: «Para las instalaciones en las que se desarrollen algunas de las categorías de actividades incluidas en el epígrafe 9.3 del anejo 1 de esta ley, los órganos competentes deberán tener en cuenta, a la hora de fijar las prescripciones sobre gestión y control de los residuos en la autorización ambiental integrada, las consideraciones prácticas específicas de dichas actividades, teniendo en cuenta los costes y las ventajas de las medidas que se vayan a adoptar», (artículo 22.4 LPCIC). El epígrafe 9.3 aludido se refiere a instalaciones destinadas a cría intensiva de aves de corral o de cerdos. La previsión se inscribe, pues, en el subsector de los residuos ganaderos sobre los que, desde una perspectiva más amplia, ha reflexionado J.F. ALENZA GARCÍA, «Gestión de residuos y política agraria común», en *Actas del I Encuentro Internacional sobre gestión de residuos orgánicos en el ámbito rural mediterráneo*, Pamplona, 2001, pp. 317 y ss.

(20) Al que se ha añadido un nuevo párrafo introducido por la Disposición Final Tercera LPCIC. Esta modificación debe analizarse desde la perspectiva del impacto específico de la LPCIC en el régimen jurídico de la gestión de residuos.

ción operada por el apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC cuyo alcance hay que descifrar teniendo en cuenta, entre otras cosas, la delimitación del ámbito de aplicación de la Ley.

A) Los requisitos ambientales de fondo y el Anejo 2 de la LPCIC

De los requisitos de fondo trata el Anejo 2 de la LPCIC donde se incluye la LR y los reglamentos de incineración a los que se unen otras disposiciones específicas del sector y, en concreto, las que regulan los residuos tóxicos y peligrosos, los de la industria del dióxido de titanio y los aceites usados (21). Podría echarse en falta la mención de otras disposiciones específicas y, muy especialmente, de la LERE y del RV. Ciertamente, por efecto de la cláusula final abierta —«todas aquellas normas aplicables que modifiquen o desarrollen la normativa anterior»— cabría entender incluidas algunas de esas otras normas omitidas (22). Pero, al margen de ello, interesa aclarar la finalidad de esta alusión. Se trata de afirmar la aplicación de estas normas para salvar las lagunas que pudieran advertirse mientras el Gobierno o las Comunidades Autónomas no fijen los correspondientes «valores límite de emisión», (artículo 7.2 LPCIC). En nuestro caso, la legislación sectorial de residuos no agota su contenido en la previsión de valores límite de emisión, (tal y como se definen en el artículo 3.1 LPCIC). Al contrario, salvo en materia de incineración, son más bien escasos, puesto que, inspirada en el principio prioritario de prevención, trata, primordialmente, de impedir que haya «emisiones» en el sentido del artículo 3.j LPCIC. Más importancia tienen las reglas que podrían considerarse «normas de calidad ambiental» (artículo 3.m LPCIC) y «parámetros o medidas técnicas equivalentes» (artículo 3.n LPCIC) que, en todo caso, podrían entenderse incluidos a estos mismos efectos, (artículo 7.4 LPCIC).

(21) En el Anejo 2 LPCIC se citan, concretamente, y por este orden, el Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, por el que se establecen nuevas normas sobre la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de incineración de residuos municipales (apartado 6); el Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, relativo a la incineración de residuos peligrosos y de modificación del anterior, (apartado 7); la Orden de 18 de abril de 1991, por la que se establecen normas para reducir la contaminación producida por los residuos de las industrias del dióxido de titanio, (apartado 8); la LR, (apartado 10); el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, básica de residuos tóxicos y peligrosos, modificado por el Real Decreto 952/1997, de 20 de junio, «en lo no derogado por la LR», (apartado 11) y la Orden de 28 de febrero de 1989, sobre gestión de los aceites usados, modificada por Orden de 13 de junio de 1990, (apartado 12).

(22) Hasta dar entrada, incluso, a disposiciones aparecidas con posterioridad a la propia LPCIC. Ése podría ser ya el caso del Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, publicado en el BOE núm. 3, de 3 de enero de 2003.

De manera que, en el momento en que aparezcan, las normas estatales anunciadas deberán desvelar la suerte que hayan de correr las mencionadas disposiciones del sector normativo de los residuos. Desde luego, la transitoriedad no es nueva en un sector normativo particularmente acostumbrado al cambio. Pero, en conexión con la Disposición Derogatoria Única LPCIC parece derivarse que no se ha dado con el mejor modo de contribuir a la estabilidad —y, en definitiva, a la seguridad jurídica— en un sector normativo tan necesitado de ella como es el de los residuos. Es cierto que, probablemente, cualquier otra opción de política legislativa —y, desde luego, la de haber afrontado simultáneamente los requerimientos de fondo y de forma de una verdadera integración ambiental— hubiera planteado dificultades de envergadura. Con todo, la complejidad que el legislador rehuye al disociar ambos aspectos se traslada a los operadores jurídicos encargados de interpretar, de desarrollar y —lo cual resulta especialmente preocupante— de aplicar la ley (23).

B) El ámbito de aplicación de la LPCIC como presupuesto del alcance de su Disposición Derogatoria

La Disposición Derogatoria Única de la LPCIC se ocupa, según el rólulo que la acompaña, de la «incidencia en la legislación sectorial sobre concesión de determinadas autorizaciones ambientales». El apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC, en lo que importa a nuestros efectos, dice lo siguiente:

«se derogan, respecto de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley, las prescripciones establecidas en la legislación sectorial que se cita a continuación, en relación con los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de las siguientes autorizaciones ambientales:

Autorizaciones de producción y gestión de residuos reguladas en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

Autorizaciones de incineración de residuos municipales reguladas en el Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, por el que se establecen nuevas normas sobre la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de incineración de residuos municipales.

Autorizaciones de incineración de residuos reguladas en el Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, relativo a la incineración de residuos peligrosos y de modificación del Real Decreto 1088/1992...»

(23) En este orden de consideraciones, para el Grupo Federal de Izquierda Unida, «se ha convertido en una ley de ventanilla única, que va a ser de difícil aplicación». Puede verse la intervención de su representante en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados-Pleno y Comisión permanente, número 171, (2002), p. 8608.

La Disposición transcrita nos sitúa ante un punto de partida verdaderamente desconcertante (24). De entrada, también aquí llama la atención que en esta otra lista tampoco se incluyan las autorizaciones exigidas por la LERE o por el RV resultando además que, en este caso, la omisión no puede remediarse por efecto de ninguna cláusula abierta ahora inexistente. Pero, aunque más adelante haya que volver sobre ello, lo que verdaderamente importa ahora es fijarse en sus efectos sobre la LR que, como ha quedado explicado, es la norma cabecera del sector de los residuos de modo que las alteraciones registradas en ella pueden repercutir en las disposiciones que la desarrollan tanto a escala estatal como autonómica. En mi opinión, aquí radica el auténtico nudo gordiano de la cuestión que nos ocupa. Se ha dicho que estamos ante una derogación parcial y ello es cierto si lo que quiere decirse es que no pone fin a la vigencia de normas completas sino tan sólo de alguno de sus preceptos. Cualquier otra cosa difícilmente podría ser derogación (25). Admitido esto, aún hay problemas para determinar cuáles son exactamente los preceptos afectados por la derogación puesto que, en vez de tomarse la molestia de enumerarlos, el legislador obliga al intérprete a deducirlos (26).

Para esa tarea, se ofrecen dos criterios que se acumulan. Por un lado, el habitual de las derogaciones tácitas —«contravengan o se opongan a lo establecido en esta Ley», que es el utilizado en el apartado 1 de la propia Disposición—. Por otra, el criterio específico añadido por el apartado 2 consiste en entender derogadas las «prescripciones» que estén «en relación con los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento» de las autorizaciones sectoriales. Este planteamiento suscita dudas y, sobre todo, no queda claro si el propio supuesto de hecho —la exigibilidad de la autorización— queda incluido en la expresión «procedimientos de solicitud». De este modo, ciertamente, el legislador esquivo las dificultades inherentes a la tarea pero con ello condena al intérprete a una tarea prácticamente imposible como es la de determinar con exactitud el alcance de la derogación sufrida por la LR pues es seguro que no va a afectar a preceptos completos, sino a apartados, párrafos, frases o, incluso, simples pala-

(24) Contra el texto original del Proyecto se habían presentado tres enmiendas que fueron íntegramente rechazadas. La enmienda número 144, del Grupo Federal de Izquierda Unida, era de adición al último párrafo. Las enmiendas número 231 y 232, presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, versaban exclusivamente sobre la incidencia de la LPCIC en la Ley de aguas.

(25) La obra de referencia al respecto sigue siendo la espléndida monografía de L. Díez PICAZO, *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990.

(26) La técnica de la enumeración se emplea, por cierto, en el apartado correspondiente a la Ley de protección del ambiente atmosférico y se hace, además, a la inversa; es decir, no para indicar los preceptos derogados sino para especificar los que subsisten.

bras sueltas de un artículo o de varios concordantes. Pero, si esto no fuera ya de por sí poco respetuoso con la seguridad jurídica, resulta que la derogación sólo opera «respecto de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley» con lo que se introduce un nuevo y decisivo factor de confusión.

En verdad, como habíamos adelantado, efecto derogatorio y ámbito de aplicación están estrechamente unidos y, puestos a analizar el primero, conviene aclarar antes su principal presupuesto instrumental. Tiende a pensarse que esta restricción se identifica con las instalaciones enumeradas en el Anejo 1 LPCIC. A mi modo de ver, sin embargo, una interpretación literal de la Disposición que comentamos no respalda esa solución. En primer lugar, porque habla de «actividades industriales» cuando lo habitual para referirse al Anejo 1 es que hable de «instalaciones» en el sentido del artículo 3.c LPCIC (27). En segundo lugar, porque, como también habíamos anticipado, no debe confundirse el ámbito de sujeción a la autorización ambiental integrada y el ámbito de aplicación de la Ley. (artículo 2 LPCIC):

— El ámbito de sujeción a la autorización ambiental integrada lo constituyen, ciertamente, las instalaciones del Anejo 1 de la Ley. (artículo 9 LPCIC (28)). Aprovechemos para indicar que en todas esas instalaciones se realizan actividades que producen residuos mientras que en las instalaciones a las que se refiere el apartado 5 se desarrollan actividades de gestión de residuos. Pese a todo, podría darse el caso de que instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada no requieran autorización sectorial de residuos y viceversa. Dejamos ahora a un lado la problemática de las instalaciones existentes que, de todos modos, puede verse como una excepción transitoria a la aplicación de las reglas de la autorización ambiental integrada aunque no por ello necesariamente de otras disposiciones de la propia Ley (29).

(27) Así, por ejemplo, en los artículos 4.1, 5, 7.b, 9, 10, 11.1, 12, 15, 18, 22, etc... No lo hace en el artículo 7.2 LPCIC donde, significativamente, emplea también la expresión «actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley» para anunciar la posibilidad de futuras normas que fijen niveles límite de emisión que afectarían no sólo a las instalaciones del Anejo 1.

(28) La enmienda número 239, presentada por Convergencia i Unió, propuso, con éxito, suprimir el calificativo «industriales» que aparecía en la primera versión del artículo 9 LPCIC. Sin embargo, esta modificación no conllevó otros reajustes en el resto de los preceptos concordantes.

(29) Las instalaciones existentes aparecen definidas en el artículo 3.d LPCIC y reguladas en sus Disposiciones Transitorias Primera y Segunda. Baste recordar que «deberán adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que deberán contar con la pertinente autorización ambiental integrada. A estos efectos, si la solicitud se presentara antes

— El ámbito de aplicación de la Ley, sin embargo, se amplía con las actividades a las que se refiere la Disposición Final Quinta LPCIC (30). Aprovechemos para indicar que esta Disposición anuncia un sistema de control alternativo al de autorización ambiental integrada que es el de «notificación y registro (31)». Lógicamente, este sistema —que hubiera sido más correcto denominar de comunicación y registro (32)— está pensado para «actividades distintas de las enumeradas en el anejo 1» pero, aún así, la propia LPCIC contiene ya el régimen sancionador aplicable en caso de incumplimientos, (artículos 31.2.d, 31.3.h y 31.4.a LPCIC). A mayor abundamiento, en el sector normativo de los residuos ya está contemplada esta técnica de comunicación e inscripción registral con lo que no habría que esperar al desarrollo estatal —siempre sin perjuicio de las normas adicionales de protección ambiental autonómica— anunciado.

del día 1 de enero de 2007 y el órgano competente no hubiera dictado resolución en la fecha señalada en el párrafo anterior, las instalaciones existentes podrán continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dicte dicha resolución, siempre que cumplan todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable». Abordan también el estudio del régimen de las instalaciones existentes dentro del apartado dedicado al ámbito de aplicación de la ley, LÓPEZ JURADO y RUIZ DE APDACA, *La autorización...*, pp. 120 y ss.

(30) El tenor literal de la Disposición Final Quinta LPCIC es el siguiente: «El Gobierno, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, podrá establecer que determinadas categorías de actividades distintas de las enumeradas en el anejo 1 queden sometidas a notificación y registro por parte de la Comunidad Autónoma competente. En tal caso, las normas que establezcan la anterior exigencia determinarán igualmente los requisitos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de dichas actividades y si se produjeran incumplimientos por parte de los titulares se aplicará el régimen sancionador establecido en esta Ley, con excepción de los preceptos relativos a la exigencia de la autorización ambiental integrada», (el subrayado es nuestro).

(31) Es de advertir que este carácter genérico contrasta, sin embargo, con la explicación que de esta técnica se da en el apartado II de la Exposición de Motivos de la LPCIC donde aparece vinculada estrictamente con la regulación de los compuestos orgánicos volátiles. La que en el Proyecto era la Disposición Final Cuarta fue objeto de la enmienda número 233, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, para hacer mención expresa en ella a la implantación territorial de infraestructuras de radiocomunicación. Por su parte, la enmienda número 270, del Grupo Parlamentario Catalán, propuso lisa y llanamente la supresión de esta Disposición por entender que «no se considera propio de este Proyecto de ley la regulación de categorías de actividades distintas a las del anejo 1 para someterlas a notificación y registro».

(32) Una introducción al fundamento y tipología de esta técnica puede verse en M.C. NÚÑEZ LOZANO, *Las actividades comunicadas a la Administración. La potestad administrativa de veto sujeta a plazo*, Marcial Pons, Madrid, 2001. 230 pp.

4. El alcance del apartado 2 de la Disposición Derogatoria LPCIC: dos hipótesis

En suma, a efectos de determinar el alcance del apartado 2 de la Disposición Derogatoria de la LPCIC, la discutible técnica empleada por el legislador conduce a un auténtico dilema: si se toma como referencia el Anejo 1, las «prescripciones» afectadas no habrán perdido su vigencia pues seguirán siendo aplicables a las demás instalaciones y actividades no sometidas a autorización ambiental integrada con lo que, técnicamente, no hay derogación. Pero si se afirma conscientemente el efecto derogatorio sólo puede hacerse tomando como referencia un ámbito de aplicación de la Ley que incluya cualquier instalación o actividad con posible repercusión ambiental. Surgen así dos hipótesis que en su proyección sobre el articulado de la LR llevan, como veremos, a resultados completamente divergentes. Probablemente, la derivación más grave de esta divergencia es la que enlaza con el régimen de exigencia de responsabilidades. Téngase en cuenta que la relación de infracciones administrativas se abre, precisamente, tipificando como tal la realización de actividades de producción y gestión de residuos sin las autorizaciones exigidas. Añádase a ello que la carencia de dichas autorizaciones puede tener también trascendencia penal en virtud del tipo agravado de clandestinidad industrial. Y el caso es que, dependiendo de la hipótesis elegida, cambia drásticamente el número de autorizaciones sectoriales requeridas con lo que la primera víctima es, otra vez, la seguridad jurídica que debería respetarse escrupulosamente en el delicado ámbito del Derecho represivo (33).

A efectos prácticos, por tanto, es muy importante deshacer esta divergencia pero, por desgracia, el legislador no aporta ningún elemento decisivo que permita al intérprete conseguirlo (34). Y así, puesto que ninguna

(33) En general, sobre estas cuestiones, desde el Derecho penal, N. DE LA MATA BARRANCO, *Protección penal del ambiente y accesoriedad administrativa. Tratamiento penal de comportamientos perjudiciales para el ambiente amparados en una autorización administrativa ilícita*, Cedecs, Barcelona, 1996 y, desde el Derecho administrativo, M. CAJVO CHARRO, *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

(34) El apartado 13 de la Exposición de Motivos ofrece una explicación que tampoco sirve de ayuda pues dice lo siguiente: «El carácter integrador de la nueva autorización ambiental que se crea con esta Ley hace necesario derogar las diferentes normas sectoriales en las que se regulan autorizaciones ambientales de competencia autonómica, enumeradas en la disposición derogatoria, si bien únicamente en aquellos aspectos que se regulan en esta Ley, incluyéndolos en la autorización ambiental integrada, esto es, en lo referente a los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de las respectivas autorizaciones, por lo que permanecen vigentes los demás preceptos de la mencionada legislación sectorial que regulan el resto de medidas del régimen de intervención ambiental en cada una de las materias», (el subrayado es nuestro).

de estas dos hipótesis parece imponerse definitivamente sobre la otra, parece obligado a los fines de este trabajo contrastar dialécticamente con ambas la situación en que queda, por una parte, el régimen de la producción de residuos y, por otra, el de la gestión de residuos. Hay que hacerlo así, en forma separada, porque uno y otro reciben el impacto de la LPCIC de muy distinta manera. En todo caso, como quiera que siguiendo esta metodología las alusiones a estas dos hipótesis serán habituales en el texto a partir de ahora, conviene formularlas lo más claramente posible a modo de recapitulación:

A) Primera hipótesis: El legislador se ha equivocado. No hay, propiamente, derogación. Supuesta incorrección técnica del apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC. El Anejo 1 LPCIC delimita negativamente el ámbito de aplicación de las normas ambientales sectoriales. Siguen en vigor las reglas de procedimiento aplicables a las autorizaciones ambientales no integradas.

Una primera lectura de la controvertida Disposición podría llevar a advertir que, técnicamente, no estamos ante una auténtica derogación. En consecuencia, la regulación sectorial de las autorizaciones de producción y gestión de residuos seguiría vigente respecto de las actividades industriales no sometidas a autorización ambiental integrada. Pero, evidentemente, las normas que siguen en vigor no están derogadas debiéndose interpretar que lo que el legislador habría querido realmente sería delimitar negativamente el ámbito de aplicación de la LR. Así, lo que expresamente se denomina derogación se convierte por voluntad del intérprete en una simple regla de no aplicación. No aplicación que, además, tampoco es absoluta porque en el ámbito material delimitado por el Anejo 1 LPCIC, lo que se excluye no es la regulación en bloque sino, únicamente, lo relativo a los «procedimientos». Pero, dado que ha optado por especificar —«solicitud, concesión, revisión y cumplimiento»— cabría incluso discutir si se excluye toda regla sectorial de procedimiento aunque es de reconocer que la poco rigurosa terminología empleada parece querer englobar tanto los trámites a seguir para el otorgamiento de las autorizaciones como los relacionados con expedientes que hayan de iniciarse para el control de su eficacia posterior. Más aún, en la expresión «procedimientos de solicitud» parece que hay que entender incluidas normas no estrictamente procedimentales como son aquéllas que se limitan a establecer el supuesto de hecho en que una determinada autorización resulta exigible (35).

(35) Para una discusión al respecto véase, por ejemplo, el tenor literal del último párrafo artículo 20.1 LR.

De este modo, tales autorizaciones ya no son exigibles para las actividades sujetas a autorización ambiental integrada cuyas nuevas reglas de procedimiento sustituyen a las anteriormente previstas en la normativa sectorial. Aceptado esto, debería concluirse que la sustitución alcanza también a las normas de rango reglamentario que eventualmente desarrollen procedimentalmente las previsiones legales afectadas incluso cuando tales normas no aparecen expresamente citadas en el apartado 2 de la Disposición Derogatoria LPCIC. En todo caso, se insiste, unas y otras siguen vigentes si bien han sufrido una restricción de su ámbito de aplicación (36). Se sobreentiende que, cuando procedan, subsisten los problemas para su articulación con el resto de controles administrativos concurrentes pues el legislador ha renunciado a incorporar en ese ámbito ninguna regla de integración.

B) Segunda hipótesis: una *voluntas legis* técnicamente poco afortunada. El apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC opera una auténtica derogación normativa. El ámbito de aplicación de la LPCIC se amplía directamente por su Disposición Final Quinta. El nuevo modelo estatal opone el régimen de autorización ambiental integrada y el régimen de comunicación y registro. Han desaparecido las autorizaciones ambientales sectoriales previstas en la legislación básica sobre residuos. Ventajas e inconvenientes de la simplificación.

Volvamos al principio. Para estimar que el apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única de la LPCIC opera una auténtica derogación normativa hay que reconsiderar el alcance otorgado al ámbito de aplicación. Al respecto ha de partirse de lo que dice el artículo 2 LPCIC de donde resulta que el Anejo 1 delimita, ciertamente, el ámbito de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada pero no por ello cierra el ámbito de aplicación de la propia ley. Éste, en realidad, se construye «sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Final Quinta». Y el caso es que esta Disposición Final Quinta LPCIC contempla la posibilidad de someter «otras actividades distintas de las del anejo 1» al sistema de «notificación y registro» o, si se prefiere, de comunicación e inscripción registral. En este sistema se apela a requisitos de funcionamiento, que vendrían impuestos por futuras normas estatales o autonómicas. Destaca, con todo que su eventual incumplimiento ya queda automáticamente remitido al «régimen sancionador» establecido al efecto por la propia LPCIC. Así las cosas, es evidente

(36) En consecuencia, ningún problema se plantea respecto de la aplicación transitoria de las prescripciones sectoriales sobre revisión y cumplimiento a las instalaciones existentes.

que esta Disposición Final Quinta implica una ampliación directa del ámbito de aplicación de la ley y, por ende, del apartado 2 de su Disposición Derogatoria que lo invoca. Si el legislador hubiera querido evitar este efecto habría restringido con claridad su alcance, como hace con frecuencia, por referencia expresa al citado anejo. Al no haberlo hecho, cabe entender que la Disposición Derogatoria se podría estar refiriendo a cualquier tipo de actividad —eso sí, «industrial»— con repercusión ambiental.

Esta posibilidad cobra pleno sentido en el sector normativo de los residuos donde, ciertamente, la previsión de sistemas de comunicación e inscripción registral no opera en el vacío pues ya se contempla por la LR en diversas ocasiones. El problema que se plantea entonces es el relativo al modelo de articulación entre la autorización ambiental integrada, las autorizaciones sectoriales y los sistemas de comunicación y registro. Es difícil adivinar en qué escenario de los muchos posibles se sitúa el legislador a estos efectos pero no hay por qué descartar que haya decidido emprender la senda que lleve a extender paulatinamente en el futuro los beneficiosos efectos de la integración más allá del núcleo duro que representa el Anejo 1 LPCIC. Y así, predicando con un ejemplo que las Comunidades Autónomas deberían imitar, habría dado el primer paso simplificando los controles previstos en la legislación básica de residuos. De ser así se habría producido, en efecto, una modificación de alcance en la legislación básica sobre residuos. En realidad, se habría producido una auténtica derogación: no es que se haya reducido el ámbito de aplicación de las reglas autorizatorias a las que nos hemos referido en el apartado anterior; es que habrían perdido su vigencia a todos los efectos. Por ser más gráficos, vista desde la legislación básica estatal, la situación sería la siguiente: las actividades de producción y gestión de residuos incluidas en el Anejo 1 LPCIC requerirían autorización ambiental integrada; las demás actividades de producción y gestión de residuos podrían requerir, como mucho, comunicación y registro. Consecuentemente, habría desaparecido de la LR la exigencia de autorizaciones sectoriales de actividades de producción y gestión no incluidas en el Anejo 1 LPCIC (37). Es ésta una hipótesis atractiva —por la siempre bienvenida simplificación que conlleva— pero, por supuesto, sólo podría aceptarse a condición de que no implique una disminución de las garantías que exige una elevada protección del medio ambiente.

(37) En este caso, la aplicación transitoria de las prescripciones sobre revisión y cumplimiento a las instalaciones existentes se explicaría en virtud del mecanismo de la ultraactividad de las normas derogadas.

III. LA LPCIC Y EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA PRODUCCIÓN DE RESIDUOS

1. Consideraciones previas: producción limpia y técnicas jurídicas al servicio de la prevención

Desde el IV Programa de acción ambiental, la estrategia comunitaria de lucha contra los residuos otorga prioridad al principio de prevención que, en este sector, se formula afirmando la necesidad de evitar al máximo la generación de residuos. Una profundización en los requerimientos del principio así formulado lleva al objetivo de generalizar un sistema de producción limpia que no sólo reduzca la nocividad de los residuos que se generan sino también su cantidad pues se sabe que en sí mismos representan un derroche indeseable de recursos naturales y energía. En esa línea, el artículo 3 de la Directiva—Marco señala tres vías que en cierto modo confluyen en la ahora denominada por el VI Programa «política integrada de productos»: se trataría de diseñar los productos comerciales teniendo presente que tarde o temprano se acabarán convirtiendo en residuos; prescindir, al máximo, de sustancias peligrosas en su composición y sustituir también obsoletos procesos productivos mediante la implantación de nuevas tecnologías limpias. Lógicamente, de estas orientaciones se van a derivar obligaciones en sentido jurídico para los productores entendiendo por tales no sólo los que estrictamente generan los residuos sino también los fabricantes e incluso importadores de bienes que con su uso puedan convertirse en residuos. En definitiva, este enfoque apunta al corazón del sistema de producción y consumo y, si bien ha encontrado fuertes resistencias, puede decirse que últimamente avanza en la convicción de que la Unión Europea logrará de este modo una reconversión ambiental de su industria que el mercado apreciará y compensará en el marco de un desarrollo económico sostenible.

En este contexto, a nadie sorprenderá que las técnicas jurídicas al servicio de la prevención ensayadas hasta el momento sean muy diversas y se combinen habitualmente con bastante flexibilidad. De una parte, se ha confiado en mecanismos de mercado como los sistemas de eco—etiqueta y eco—auditoría a los que cabe asociar otros instrumentos no coactivos como los derivados de acuerdos voluntarios y de los avances en la normalización técnica. En un terreno intermedio también se ha optado por fijar, en ciertos casos, objetivos cuantificados de reducción con los que aparecen vinculadas figuras de difícil catalogación como los planes empresariales de prevención de residuos de envases o los estudios de minimización de residuos peligrosos. Pero, por supuesto, todo lo dicho convive con las tradicionales técnicas de intervención pública siendo muy reseñable a este

respecto la profusión de programas de ayudas con los que las Administraciones públicas financian actuaciones privadas de prevención (38). Junto al fomento, en fin, la policía administrativa ofrece interesantes manifestaciones en este campo. A los fines que nos ocupan, en la enervada de los sectores normativos de industria y sanidad existen algunas prohibiciones o limitaciones a la fabricación y comercialización de productos que contienen sustancias peligrosas como es el caso de las pilas, los envases, los aparatos con PCBs o los vehículos. Finalmente, cabe también un control individualizado por las Administraciones públicas previo a la instalación de actividades generadoras de residuos en los términos que veremos a continuación (39).

2. El alcance de la técnica autorizatoria en la regulación básica de la producción de residuos

A) La liberalización como regla general

En la normativa comunitaria, las actividades de producción de residuos no están sometidas a la obligación de obtener una específica autorización administrativa previa. En la legislación básica de residuos ésta es, sin embargo, sólo una regla general que, como veremos después, admite excepciones. Se sigue en esto la senda de las tendencias liberalizadoras que cristalizaron en la Ley de industria de 1992 que, por lo demás, ofrece uno de los primeros ensayos para hacer efectivo el principio de integración de la variable ambiental en las demás políticas públicas (40). Con todo, esta constatación no debe inducir a malentendidos ya que el control ambiental preventivo sobre la producción de residuos ha venido siendo siempre teóricamente posible por otras vías.

(38) A título meramente informativo cabe añadir que sobre la aplicación de las medidas de fomento previstas en los planes nacionales de residuos versaba, precisamente, el conflicto de competencias resuelto por la reciente STC 126/2002, de 23 de mayo de 2002.

(39) Para un mayor desarrollo de estas ideas puede verse mi aportación «Residuos», en la obra colectiva dirigida por I. LASAGABASTER HERRARTE, *Derecho ambiental*, IVAP, Oñati, 2001, pp. 239 y ss.

(40) Como excepción, ténganse en cuenta las «autorizaciones sustantivas» de industria a las que se refiere la definición del artículo 3.b de la propia LPCIC. El cuadro resultante lo expuso G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Industria», en la obra colectiva coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991, pp. 469 y ss. Con posterioridad, también se han ocupado del asunto desde este enfoque D.J. VERA JURADO, *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Tecnos, Madrid, 1994 y B.F. MACERA, *El deber industrial de respetar el medio ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

B) La producción de residuos en la licencia de actividades clasificadas

En primer lugar, cronológicamente hablando, el control preventivo de la producción de residuos podía articularse a través de la licencia de actividades clasificadas (41). Se notará que, en el sistema del RAMINP, dado el carácter abierto del Nomenclátor, este requisito era prácticamente universal. El procedimiento allí diseñado, además de reconocer la posibilidad de participación pública, garantizaba la intervención de la Administración ambiental autonómica que podía examinar el proyecto también desde la óptica que ahora nos ocupa y, desde luego, imponer medidas correctoras atendiendo, precisamente, al tipo y cantidad de residuos que tuviera previsto generar. Aguna legislación autonómica había llegado por esta vía a concretar la obligación de todo productor de residuos de adoptar las mejores tecnologías disponibles (42). Pero, al margen de experiencias concretas, interesa notar que aquí los problemas podrían llegar a través de heterogéneas fórmulas autonómicas de desplazamiento del RAMINP que, tal vez sin plena consciencia de las potencialidades del modelo, acaben, por ejemplo, con el tradicional mecanismo de coordinación interadministrativa ofrecido, con la cláusula abierta del nomenclátor o, pura y simplemente, con la propia existencia de esta licencia municipal que es ambiental aunque ahora el artículo 11.2 LPCIC opte por asociarla a las denominadas autorizaciones sustantivas.

C) La producción de residuos en la evaluación de impacto ambiental

Pero, en segundo lugar, determinados proyectos, actividades o instalaciones productoras de residuos en el sentido expuesto pueden requerir evaluación de impacto ambiental. Así será, desde luego, si aparecen en la enumeración del Anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, en su redacción vigente (43). Si aparecieran en su Anexo II deberían someterse a un estudio caso por caso en el que «la generación de residuos» sería uno de los criterios a considerar para requerir la efectiva evaluación ambiental del proyecto. En parecido sentido, el «incremento significativo

(41) Sobre esta técnica, por todos, J.F. ALENZA GARCÍA, «El control de las actividades clasificadas. (Especial referencia a la normativa navarra)», en su *Manual de Derecho Ambiental*, Pamplona, 2001, pp. 143-156 y la bibliografía allí recomendada.

(42) Es el caso de los artículos 41 y 42 de Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos en Cataluña donde, por otra parte, el control de la generación de residuos inertes se integraría luego en la licencia urbanística.

(43) Derivada de la reforma en él operada por la Ley 6/2001, de 8 de mayo. Por todos, T. QUINTANA LÓPEZ, (dir.), *Comentarios a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, Madrid, 2002.

de la generación de residuos» se utiliza como criterio que permite exigir evaluación de impacto ambiental también para los cambios o ampliaciones de las actividades listadas en cualquiera de los dos anexos. Por tanto, en todos esos supuestos los promotores estarán obligados a presentar el estudio de impacto ambiental que, entre otras cosas y junto a la «descripción general del proyecto», ha de contener una «estimación de los tipos y cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes». Tras el trámite de información pública y el acopio de los informes oportunos, el órgano ambiental competente formulará la declaración de impacto ambiental determinando «las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales». De este modo parece teóricamente posible un control preventivo para prescribir qué tipos y cantidades de residuos se van a poder generar y qué precauciones han de adoptarse con ellos tanto en la ejecución de la más faraónica obra pública como en el funcionamiento cotidiano de empresas mucho más humildes. Bien entendido que, de estimarse insuficiente la protección ambiental así alcanzada, las abiertas previsiones básicas pueden concretarse por el desarrollo normativo autonómico tanto en lo relativo a los supuestos de sujeción, a las exigencias del estudio y a las determinaciones de la declaración de impacto (44).

D) La producción de residuos en la autorización ambiental integrada

Pues bien; la articulación de la evaluación de impacto ambiental, de la licencia de actividades e, incluso, de ambas con la nueva autorización ambiental integrada no plantea problemas especialmente relevantes desde la perspectiva que nos ocupa (dicho sea, claro está, al margen del indiscutible barroquismo de la solución adoptada por el legislador). En el primer caso, hay un claro mandato a las Comunidades Autónomas para que incluyan las actuaciones de evaluación de impacto en el procedimiento integrado (artículo 11.4 LPCIC) y en el segundo, sin perjuicio de las normas autonómicas, la integración procedimental salva la sustantividad de la resolución

(44) Si acaso, podrían surgir problemas que no son específicos en materia de residuos. Me refiero, por una parte, al Derecho aplicable por el Ministerio de medio ambiente cuando actúe como órgano ambiental competente en virtud del artículo 5.1 y a la identificación del procedimiento sustantivo en el que haya de incrustarse la declaración de impacto ambiental. En cuanto a lo primero, J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Declaración de impacto ambiental y Comunidades Autónomas. (Algunas consideraciones acerca de la STC 13/1998, de 22 de enero)», en VV.AA., *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Martín Mateo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000; D.J. VERA JURADO, «La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en VV.AA., *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Martín Mateo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000.

municipal definitiva que, no obstante, sigue la conocida regla de precedencia de la autorización ambiental integrada que es vinculante en los términos también conocidos, (artículos 11.2.b y 29 LPCIC). A tal fin, y aunque no se trata aquí de explicar el régimen de la autorización ambiental integrada, recordemos que el procedimiento se inicia mediante solicitud acompañada de un proyecto básico que contenga, entre otras cosas, la documentación requerida para la obtención de la correspondiente licencia municipal de actividades clasificadas, (artículo 12.1.a LPCIC) así como, en su caso, el estudio de impacto ambiental y demás documentación exigida por la legislación que resulte de aplicación, (artículo 12.4 LPCIC). Por lo demás, la instrucción del expediente garantiza un trámite de información pública (artículo 16 LPCIC) y una cierta coordinación interadministrativa mediante informes entre los que me parece obligado resaltar la importancia de los que preceptivamente deben emitir los Ayuntamientos afectados sobre los aspectos que sean de su competencia, (artículo 18 LPCIC). Al margen de la novedad que pueda implicar la previsión de un plazo máximo de resolución —de diez meses— y del efecto desestimatorio del silencio (artículo 21 LPCIC), interesa fijarse en el contenido mínimo de la autorización ambiental integrada que, además de la propia declaración de impacto ambiental, permite al órgano ambiental pronunciarse sobre la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras además, claro está, de las determinaciones relativas a todos los demás aspectos ambientales, (artículos 22 y 29 LPCIC).

De todos modos, con lo expuesto no se agotan las posibilidades que se ofrecen al órgano competente para considerar la problemática de la producción de residuos en la autorización ambiental integrada. No se olvide que ésta se requiere para la construcción, montaje, explotación o traslado de las instalaciones en las que se desarrolle alguna actividad incluida en el anejo 1 así como para su modificación sustancial resultando que en la apreciación de esta última circunstancia ha de tenerse en cuenta, entre otras cosas, «el volumen, peso y tipología de los residuos generados» y «la incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas», (artículos 9 y 10.2.d y h LPCIC). De este modo, y aunque no se superpusiera ninguno de los otros dos controles, los promotores de esas actividades quedan obligados a incluir en el proyecto técnico «la descripción detallada y alcance de la actividad y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto», el «tipo y cantidad de los residuos que se vayan a generar y la determinación de sus efectos significativos sobre el medio ambiente», las «medidas relativas a la prevención, reducción y gestión de los residuos generados» y «las demás medidas propuestas» para que «se evite la producción de residuos», para «la aplicación de las mejores técnicas disponibles» y para «prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias

sobre la salud de las personas y el medio ambiente» (artículos. 12.1 y 4 LPCIC). Lo mismo puede decirse en relación con la documentación referida a fianzas o seguros obligatorios (artículo 12.1.e LPCIC). Y todo ello, sin perder de vista el carácter básico de unas previsiones que las Comunidades Autónomas pueden concretar con más detalle. Quiere decirse que la autorización ambiental integrada podría suplir con ventaja a las otras figuras si bien para optar por esta solución hay que confrontar cuidadosamente los respectivos ámbitos de aplicación ya que ni el de ésta, ni el de la evaluación de impacto, ni tampoco el resultante de la intersección entre ambas, garantizan el control universal que, sin embargo, sí ofrece el RAMINP. Un control universal, no se olvide, sin el cual será imposible hacer efectiva en la práctica la prioridad de la prevención frente a la gestión en materia de residuos.

3. La exigencia de específica autorización sectorial de producción de residuos como excepción

A) La *nonnata* lista de residuos cuya gestión pudiera plantear excepcionales dificultades de gestión

De lo expuesto al inicio del apartado anterior se deduce que tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la licencia de actividades clasificadas, la legislación sectorial de residuos podría haber contribuido a una mayor protección ambiental limitándose a reducir la discrecionalidad de los órganos competentes mediante reglas de fondo sin necesidad de crear nuevos procedimientos superpuestos de control. Sin embargo, como queda dicho, por vía de excepción, y en este caso sin responder a ninguna exigencia de Derecho comunitario, desde 1986 algunas actividades productoras de ciertas tipologías de residuos deben obtener preceptivamente una específica autorización autonómica «sin perjuicio de las demás autorizaciones o licencias exigidas por otras disposiciones». En la actualidad, esta previsión aparece en el artículo 9 LR aunque, en realidad, no es éste el primer precepto que podría verse afectado por la «derogación» operada por la LPCIC pues a él se remite también el artículo 7.2 LR. Pues bien: de conformidad con todo ello, cabe distinguir los siguientes supuestos de hecho:

- Quedan sometidas a autorización sectorial, la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades productoras de *residuos que figuren en una lista* que, en su caso, se apruebe por razón de las excepcionales dificultades que pudiera plantear su gestión. Baste señalar a este respecto que la lista en cuestión no se ha aprobado. Como no volveremos a ocuparnos de ella cabe adelantar nuestra opinión sobre la suerte de esta pre-

visión y del párrafo segundo de la Disposición Transitoria primera LR que la complementa desde la perspectiva de la adaptación de las instalaciones existentes. En nuestra hipótesis A, se entendería vigente para las actividades no incluidas en el Anejo 1 LPCIC de manera que, de persistir en el empeño, las dificultades para que la lista de tales residuos evite solapamientos con el ámbito de la autorización ambiental integrada parecen insuperables. En nuestra hipótesis B, dada su indiscutible vinculación con reglas relativas a un procedimiento autorizatorio de producción de residuos previsto en la LR, estas previsiones deberían entenderse derogadas a todos los efectos. La alternativa consistiría entonces en generalizar a escala básica el control preventivo de la generación de cualquier clase de residuos sin restricciones de ningún tipo y sin determinar ningún cauce procedimental específico para ello. Los órganos autonómicos competentes deberían integrar este control en alguna de las técnicas horizontales existentes.

- Queda sometida a autorización sectorial la instalación de industrias o actividades generadoras o importadoras de *productos de cuyo uso pudieran derivarse residuos peligrosos*. Lo dice el artículo 7.2 LR que además requiere la previa presentación de un estudio cuyo contenido se determinará reglamentariamente, aclara que la autorización sólo se concederá cuando se disponga de un método adecuado de valorización o eliminación y remite al artículo 9.1 LR en todo lo demás.
- Quedan, en fin, sometidas a esta misma autorización, la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades productoras de *residuos peligrosos*. (artículo 9 LR).

B) La autorización de producción de residuos peligrosos

Como puede apreciarse, el régimen jurídico de los dos últimos supuestos no se unifica por completo pese a la base común que les presta el concepto jurídico de residuo peligroso (45). Pero, en realidad, la regulación de las autorizaciones de producción de esta clase de residuos venía siendo conjunta y se encontraba en los artículos 10 y 11 RRTP de 1988. El segundo detallaba, sin carácter básico, el contenido del estudio que debía acompañar a la solicitud. El primero establecía, con carácter básico, reglas relati-

(45) La definición de esta tipología de residuos se encuentra actualmente en el artículo 3.c LR. Sobre los problemas que plantea la caracterización de estos residuos me remito a mi estudio «A vueltas (todavía) con los conceptos jurídicos de residuo y residuo peligroso», en esta REVISTA, núm. 21, (2002), pp. 177-206.

vas a la solicitud, al contenido y a la eficacia de estas autorizaciones. Esta reglamentación fue adaptada a la LPC en el año 1994 pero devino contradictoria con algunas novedades que introdujo la LR de 1998 pese a lo cual el artículo 10 no ha sido adaptado a ellas ni tampoco formalmente derogado. En este accidentado contexto, la ley aporta criterios en los que fundar eventuales denegaciones (artículo 9.3 LR); permite condicionar su otorgamiento a la utilización de «tecnologías menos contaminantes» (artículo 9.2 LR); limita la eficacia de la resolución a «un tiempo determinado, pasado el cual podrán ser renovadas por períodos sucesivos» (artículo 9.1 LR in fine) y somete a previa comprobación administrativa su transmisión (artículo 9.4 LR). Por lo demás, sigue amparando las previsiones reglamentarias relativas a la constancia de las obligaciones legales de los productores de residuos peligrosos —separación, envasado, etiquetado, libro-registro, informe anual y otros deberes documentales y de información, (artículos 21.1 LR y 13 a 20 RRTP)— y, en función de los casos, a la exigencia de la constitución de un seguro de responsabilidad civil, (artículos 21.2 LR y 6 y 10.3 RRTP). Aunque se afirmaba en el Reglamento que «la existencia de los requisitos determinados en la autorización deberá perdurar durante todo el tiempo de ejercicio de la actividad autorizada» no está previsto ningún otro mecanismo de respuesta frente a eventuales incumplimientos que no sea el propiamente sancionador. En este sentido, la tipificación de infracciones y sanciones que realizaban los artículos 50 y 51 RRTP sí fue derogada expresamente por la LR y sustituida por la genérica del sector recogida en los artículos 34 y 35 LR.

C) El registro de pequeños productores de residuos peligrosos

Estrechamente vinculada a la especie autorizatoria que acabamos de comentar está la previsión de los Registros autonómicos de pequeños productores de residuos peligrosos. Desde sus orígenes, el deber de inscripción en estos Registros nace, fundamentalmente, como una dispensa del requisito de autorización previa. Se reguló con carácter básico en el artículo 22 RRTP fijando orientativamente la cantidad de menos de 10.000 kilogramos anuales de residuos peligrosos generados o importados. De todos modos, la condición de pequeño productor y, por tanto, sus beneficios, se adquieren con la efectiva inscripción que, como se dice habitualmente, tiene carácter constitutivo. Aunque sea con algunas diferencias respecto a su precedente legal, puede decirse que la Disposición Adicional Primera de la LR prestaba la necesaria cobertura para la subsistencia de esta técnica.

4. El alcance derogatorio de LPCIC sobre los artículos 7, 9 y concordantes de la LR

A) En el caso de concurrencia autorización sectorial de producción de residuos-autorización ambiental integrada

Pues bien; perfectamente podría darse el caso de que, por aplicación de las reglas expuestas, una actividad productora de residuos peligrosos requiera superar hasta cuatro controles ambientales superpuestos como son la autorización sectorial de la LR—RRTP, la evaluación de impacto ambiental, la licencia de actividad clasificada y la autorización ambiental integrada. Los problemas de articulación en tal supuesto —y también en el caso de que fueran tres, por no exigirse evaluación de impacto ambiental— los resuelve el apartado 2 de la Disposición Derogatoria de la LPCIC. En cualquiera de nuestras dos hipótesis —es decir: bien por no aplicación, bien por derogación—, la autorización ambiental integrada no es que deba integrar sino que debe prescindir de las reglas «procedimentales» de los artículos 7.2 y 9 LR. Cuestión distinta, en relación con esto último, es si el desplazamiento afecta también a las previsiones del desarrollo reglamentario. En términos jurídicos, la respuesta viene condicionada por la distinción entre aspectos de fondo y de procedimiento. En concreto, y en relación con esto último, se ha afirmado que el órgano competente puede seguir exigiendo también el «estudio» del artículo 11 RRTP. Ciertamente, no hay mención expresa al RRTP en apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC pero es indiscutible la vinculación del precepto a una prescripción establecida en la LR en relación con un procedimiento de solicitud de autorización ambiental.

En términos prácticos, la importancia de este asunto radica en que no deberían perderse garantías de mayor protección ambiental y, en ese sentido, la inaplicación de reglas estrictamente procedimentales tampoco resulta especialmente preocupante a la vista del contenido mínimo exigido al Proyecto básico, de la información pública que no estaba prevista en el RRTP, de la preceptividad de un informe municipal también allí preterido, de la concreción del plazo de eficacia de la autorización (8 años) e incluso de las posibilidades de control no necesariamente sancionatorias. Las previsiones reglamentarias sí parecen de utilidad, no obstante, para completar la abstracción de las menciones que, al regular el contenido de la autorización ambiental integrada, hace a la producción de residuos el artículo 22.1 LPCIC. En tal sentido, en el punto 11 del Anexo 2 LPCIC sí se cita expresamente el RRTP de manera que, aunque propiamente no contiene valores límite de emisión, habrá que aceptar la aplicabilidad de sus prescripciones técnicas equivalentes como podrían ser, por ejemplo, las relativas a las obli-

gaciones de los productores y, en particular, a la posibilidad de exigir un seguro de responsabilidad civil (46).

B) En los demás casos

Resta aún por analizar los supuestos que pueden plantearse cuando las actividades sometidas a la autorización sectorial de producción de residuos no requieren, a su vez, autorización ambiental integrada. En nuestra hipótesis A, la LPCIC habría optado por no afrontar esta realidad resultando, en consecuencia, necesario abordar al margen de ella los problemas de articulación que pudieran plantearse entre la autorización de producción de residuos peligrosos, la evaluación de impacto ambiental y la licencia de actividades en su caso. Nada se habría avanzado, pues, desde 1986, al menos en la legislación básica del Estado. Los avances, de darse, habría que buscarlos en la legislación autonómica que, por lo visto, podrían desplazar el RAMINP pero no la LR ni siquiera en sus aspectos puramente procedimentales (47). En nuestra hipótesis B, en cambio, la LPCIC sí habría afrontado este problema optando por derogar las reglas procedimentales de los artículos 7.2 y 9 LR. Se abriría así camino desde la legislación básica a la simplificación de procedimientos autonómicos pues las Comunidades Autónomas cumplirían con sus deberes constitucionales —recuérdese que aquí no hay obligaciones específicas de Derecho comunitario— si integraran las prescripciones técnicas equivalentes y los demás requisitos básicos de fondo en el procedimiento de control ambiental de ámbito de aplicación más amplio que pudieran diseñar.

C) ¿En qué situación queda el Registro de pequeños productores de residuos peligrosos?

Por último, la situación que plantea la articulación del Registro de pequeños productores de residuos peligrosos con los demás controles aquí considerados ofrece alguna particularidad. De entrada, y como hemos visto, este registro y la autorización sectorial son elementos que se excluyen mutua-

(46) Una exposición panorámica de las obligaciones impuestas a los productores de este tipo de residuos por el RRTP puede encontrarse en A. MARTÍNEZ NIETO, «Ordenación y gestión de residuos tóxicos y peligrosos», *Actualidad administrativa*, n.º 28 y 29, 1992 y «Régimen jurídico de los residuos industriales», *Actualidad administrativa*, n.º 31, 1994, pp. 447 y ss.

(47) Puede decirse que ésta es la interpretación, que sigue, por ejemplo, la reciente Ley 5/2003, de 20 de marzo, de residuos de la Comunidad de Madrid, que estima vigente el régimen arriba expuesto si bien «quedarán exentas de la autorización a la que se refiere el apartado anterior aquellas industrias y actividades a las que resulte de aplicación la normativa sobre prevención y control integrado de la contaminación» (artículo 24.2).

mente. Visto desde el sector normativo de los residuos, podría concurrir con la exigencia de la nueva autorización ambiental integrada, pues el volumen anual de generación de una determinada tipología de residuos no se opone necesariamente a que la actividad productora esté incluida en el Anejo I LPCIC. Visto desde esta última, sin embargo, esta acumulación de controles parece jurídicamente insostenible. De hecho, la Disposición Final Quinta LPCIC está pensando en que el sistema de comunicación y registro es alternativo al sistema de autorización. Por tanto, una vez más, y al menos si la figura que comentamos encajara en el sistema de comunicación diseñado, todo depende del alcance del apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC.

Mi impresión es que, en cualquiera de las dos hipótesis, y al igual que la autorización sectorial que pretendía dispensar, este Registro desaparece respecto de las actividades del Anejo I. En los demás casos, en nuestra hipótesis A, la articulación del Registro con la evaluación de impacto ambiental, con la licencia de actividades e incluso con ambas seguiría siendo obligada para las Comunidades Autónomas, con lo cual no se habría avanzado nada en términos de integración. En nuestra hipótesis B, la Disposición Adicional Primera LR y, por extensión, el artículo 22 RRTP podrían entenderse derogados lo cual, lógicamente, no impide que las Comunidades Autónomas puedan crear los registros de productores de las tipologías de residuos que estimen convenientes pero ya sin el pie forzado de una regulación básica que habría perdido sentido. En términos prácticos, la evidente instrumentalidad del Registro respecto de la autorización a la que suple debería llevar a una solución coherente con el destino que se dé a aquélla.

5. El control de las importaciones de residuos

Para acabar de completar el examen del régimen de la producción se impone una breve referencia al control de las importaciones de residuos puesto que la LR se ocupa de ellas en su artículo 10; es decir, dentro del mismo Título III. Lógicamente, lo dispuesto en este precepto debería contextualizarse dentro del régimen jurídico del transporte de residuos y, en ese sentido, debe tenerse en cuenta que el Reglamento 259/1993 ha unificado a escala comunitaria el control de todo tipo de traslados de residuos y que en su aplicación rigen las específicas reglas de reparto competencial ahora previstas en el artículo 4 LR (48). En todo caso, a nuestros efectos bastará indicar que, frente a sus precedentes —que, al menos para la impor-

(48) Una exposición suficiente de esta laberíntica regulación ofrece P. CUBEL SÁNCHEZ, *El comercio...*, pp. 543 y ss.

tación de residuos peligrosos, exigían una específica autorización estatal (artículo 12 RRTP)—, el artículo 10 LR ha operado una cierta liberalización. En efecto, el artículo 10 LR impone únicamente un deber de notificación previa al órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma para su registro administrativo. Y añade: «El Gobierno, en las normas particulares que dicte para determinados residuos y, en su caso, las Comunidades Autónomas, en las normas adicionales de protección, podrán establecer la obligación de que estas actividades se sometan a autorización administrativa de la Administración pública competente, cuando ello no sea exigible de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior».

Puestas así las cosas, parece defendible que este precepto no ha resultado afectado de ningún modo por la Disposición Derogatoria de la LPCIC. En relación con su apartado 1, no hay derogación tácita pues parece perfectamente compatible con la previsión de la Disposición Final Quinta de la LPCIC. En relación con el apartado 2, y al margen del nuevo argumento que introduciría la consideración de que las importaciones de residuos podrían no reputarse «actividades industriales» sino comerciales, tampoco hay derogación expresa porque, en última instancia, el artículo 10 LR no exige la autorización y, consecuentemente, carece de prescripciones formales relativas a ella. En realidad, la legislación estatal no exige el control de las importaciones de residuos mediante la técnica autorizatoria si bien la legislación autonómica puede requerir, en vez de comunicación previa, autorización (49). De optar por esto último, las Comunidades Autónomas deberán tener en cuenta, sin embargo, que tradicionalmente se venía considerando que ésta era una autorización simple, por operación y, por tanto, con fundamento, finalidad y régimen jurídico muy distintos de los que pudieran corresponder a las demás autorizaciones —de funcionamiento— de las instalaciones asociadas al transporte de residuos (50).

(49) En Cataluña, encontramos un régimen adicional que afecta a todo tipo de residuos e incluso a las «importaciones» de otras CCAA. Puede verse también el artículo 25 de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias.

(50) En este sentido, aunque quepan serias dudas sobre su vigencia pues no tenía carácter básico ni ha sido formalmente derogado, puede verse el artículo 12 RRTP. En concreto, este precepto exigía una específica autorización administrativa previa para cada importación de residuos tóxicos y peligrosos con destino final en España. Tenía sustantividad propia respecto de los demás controles concurrentes: comercio exterior, transporte, producción y gestión e incluso notificación de traslados. También establecía los datos que debían acompañar a la solicitud, (cantidad y código de identificación, operaciones a realizar, justificación de autorizaciones, destino final, copia del documento de aceptación). El órgano competente pertenecía a la Administración del Estado. Se trataba de una autorización simple/por operación que era, además, reglada, por referencia a Convenios, normas y planes que imponen un criterio restrictivo. El artículo 12.3 RRTP fue modificado por RD 1771/1994 para dar carácter desestimatorio al silencio y ampliar el plazo de resolución a 30 días. Según el artículo 51.1.1 RRTP

IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS TRAS LA LPCIC

1. Consideraciones previas: gestión de residuos y teoría general del servicio público. El estatuto jurídico del gestor de residuos: necesidad y diversidad de títulos habilitantes

Si no se logra evitar la generación del residuo, comienza un inquietante peregrinaje. De ahí que la estrategia de lucha contra los residuos parta de una contundente regla que prohíbe absolutamente el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos, (artículos 4 de la Directiva-marco y 12.2 LR). La alternativa es la gestión aunque, habría que añadir, ya no se admite cualquier forma de gestión sino únicamente aquella que no utilice procedimientos que pongan en peligro la salud humana ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente. Más precisamente, se piensa en operaciones que permitan controlar los residuos sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo ni para la fauna o flora, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés, (artículos 4 de la Directiva—marco y 12.1 LR). La gestión se ha definido como un conjunto de operaciones que, en teoría, permiten dar a cada residuo el destino más adecuado. Así, conforme al artículo 1.d de la Directiva—marco, la gestión engloba «la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones así como la vigilancia de los lugares de descarga después de su cierre». La propia Directiva-marco define los conceptos de recogida, valorización y eliminación por remisión, en los dos últimos casos, a una serie de operaciones enumeradas en sus anexos II.B y II.A, respectivamente (51). Con todo, otras normas comunitarias e internas han creído conveniente aportar un mayor grado de especificación y así, por ejemplo, se otorga autonomía conceptual al almacenamiento (artículo 3.h LR) y también, en ocasiones, al tratamiento previo a su valorización o eliminación, (artículo 2.e RV). A partir de esta idea esencial, la jerga del residuo es fuente inagotable de nuevos tecnicismos que pretenden precisar no sólo operaciones —prerrecogida, recogida selectiva, retorno, pretratamiento, reutilización, reciclado, compostaje, biometanización, regeneración, recupera-

la importación sin autorización o contra la autorización se reputaba infracción muy grave. Ahora podría ser sólo grave, según cómo se articulen las infracciones previstas en los arts. 34.2.a y 34.2.3.f LR.

(51) La Disposición Final Tercera de la LR encargaba al Ministerio de Medio Ambiente la publicación de dichos anexos y sus posteriores modificaciones. Tal encargo se ha cumplido mediante Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos.

ción energética, ...— sino también las instalaciones en las que aquéllas se llevan a cabo —estaciones de transferencia, desecherías, puntos verdes, plantas de tratamiento físico-químico, basureros, estercoleros, vertederos, celdas de aislamiento, incineradoras, hornos, etc...—

Toda esta avalancha terminológica suele asumirse acríticamente sin plena consciencia de las implicaciones jurídicas que tiene para la efectiva aplicación de las normas del sector. De hecho, se está llegando a una situación de casuismo laberíntico. Para no perder la perspectiva, se ha recomendado volver a las categorías generales del Derecho administrativo y, ciertamente, parece que la teoría general del servicio público puede seguir siendo útil para racionalizar el tratamiento jurídico de la gestión de residuos en su conjunto. Desde este punto de vista, incluso en Derecho comunitario hay elementos para sostener que cualquiera no puede gestionar residuos. Aún asumiendo que ésta puede ser una actividad de contenido económico, el artículo 8 de la Directiva—marco contempla expresamente—y esto me parece especialmente significativo en un ordenamiento jurídico como el comunitario— la posibilidad de gestión pública de residuos. Además, la gestión privada, cuando se admite, queda constreñida por las previsiones de una intensa planificación. En definitiva, la libre competencia queda drásticamente restringida *ab initio* porque rigen aquí los principios de prevalencia de la valorización sobre la eliminación, de autosuficiencia y proximidad y contaminador—pagador. De todo ello resulta que no es posible una completa liberalización del sector y sí, por el contrario, limitar e incluso prohibir la circulación de residuos (52) y hasta intervenir en la formación de precios para desincentivar la eliminación y contribuir así a los objetivos prioritarios de la valorización (53).

De manera que la obtención de la condición de gestor de residuos requiere siempre algún tipo de título habilitante. En Derecho español la variedad de esos títulos puede resumirse del siguiente modo: en el caso de las Administraciones públicas la condición de gestor público sólo puede adquirirse por Ley (artículos 128 CE, 86.3 LBRL y 13.2 LR); en los demás

(52) De la abundante jurisprudencia comunitaria existente al respecto pueden reseñarse por su interés, entre otras, la STJ de 20 de septiembre de 1988 (asunto 302/86); STJ de 9 de julio de 1992 (asunto C-2/90); STJ de 28 de junio de 1994 (asunto C-187/93); STJ de 25 de junio de 1998 (asunto C-203/96); STJ de 25 de junio de 1998 (asunto C-192/96); STJ de 13 de diciembre de 2001 (asunto C-324/99); STJ de 27 de febrero de 2002 (asunto C-6/00) y STJ de 6 de junio de 2002 (asunto C-159/00).

(53) Dentro de la legislación básica del sector, donde más se ha avanzado hasta el momento en lo relativo al régimen económico-financiero de la gestión de residuos ha sido en el Reglamento de vertederos. Pueden verse, en este sentido, su artículo 11 y su Disposición Adicional Segunda aunque también hay que reconocer que sus previsiones todavía no han sido objeto de la necesaria y anunciada concreción.

casos, a la condición de gestor privado puede llegarse a través de una mayor diversificación de técnicas que, ciertamente, están desplazando a las tradicionales —como la concesión— de carácter contractual (54). Entre estas nuevas técnicas de intervención administrativa hay que destacar las contempladas para la creación de sistemas propios de gestión mediante acuerdos voluntarios que, en todo caso, han de ser aprobados o autorizados por las Administraciones públicas competentes, (artículo 8 LR). Pero, al margen de este supuesto específico, quienes pretendan llevar a cabo determinadas actividades de gestión privada de residuos deberán obtener previamente una autorización administrativa o someterse, en otro caso, al régimen de comunicación y registro, (artículos 13, 14, 15, 20.1 y 22 LR).

En un contexto de dispersión de controles no es de extrañar que la interpretación habitual de estos preceptos, sobre los que volveremos de inmediato, viniera abocando a una espesa confusión. En efecto; al menos en el plano teórico, una cosa es el título por el que se accede al estatuto jurídico de gestor de residuos y otra, evidentemente relacionada pero no idéntica, es el régimen jurídico de las instalaciones que se requieran, en su caso, para llevar a cabo las actividades de gestión. Primero porque hay actividades de gestión —como la recogida, el transporte y ciertas modalidades de valorización— que no requieren necesariamente instalaciones *ad hoc*. Segundo porque incluso cuando sean necesarias, titularidad y explotación de las instalaciones pueden perfectamente aparecer dissociadas y así sucede a menudo cuando las instalaciones son públicas y se explotan por un gestor privado mediante fórmulas de gestión indirecta pero también puede suceder en el ámbito privado (55). Mal que bien, esta dualidad está presente en los muchos preceptos de la LR que contemplan autorizaciones de gestión. Bien es verdad que esta presencia no apura la distinción hasta sus últimas consecuencias (56). Puede decirse, en suma, que éste era un terreno proceloso en el que, sin embargo, la LPCIC irrumpe sin adoptar ni las más elementales precauciones. Esto es particularmente manifiesto en su Disposición Final Tercera y en la nota introductoria al punto 5 del Anejo 1; innovaciones ambas que vienen a agravar la incertidumbre ya de por sí provocada por el apar-

(54) Téngase en cuenta la actual regulación del contrato administrativo nominado de gestión de servicios públicos que se contiene en los artículos 154 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

(55) A esto último parece atender el artículo 13.5 LR cuando exige a las «entidades societarias» títulos «independientes de los que pudieran tener los socios que las forman».

(56) Para más detalles respecto a las importantes cuestiones tan sintéticamente apuntadas en este apartado, me permito remitir al lector a mi aportación «Residuos», en la obra colectiva dirigida por I. LASAGABASTER HERRARTE, *Derecho ambiental*, IVAP, Oñati, 2001, pp. 267 y ss.

tado 2 de la Disposición Derogatoria en relación, también, con las autorizaciones de gestión de residuos.

2) El alcance de la técnica autorizatoria en la regulación básica de la gestión de residuos

A) La distinción entre autorizaciones relativas al estatuto jurídico del gestor de residuos y autorizaciones relativas a las instalaciones de gestión de residuos

En términos prácticos, por tanto, podría decirse que la clave del asunto radica en la distinción entre actividades e instalaciones de gestión de residuos. La distinción es pertinente a la vista de la redacción del artículo 13.1 LR. Este precepto constituye el punto de partida de un sistema de intervención que, por supuesto, se establece «sin perjuicio de las demás autorizaciones o licencias exigidas por otras disposiciones». En este caso, se someten a autorización sectorial autonómica «las actividades de valorización y eliminación de residuos». Y, en torno a esta regla central, la propia ley recoge las siguientes modulaciones:

- Posibilidad de dispensa autonómica: la *valorización y la eliminación de residuos no peligrosos en los centros de producción* son «actividades» que también requieren, en principio, la autorización de la que hablamos pero las Comunidades Autónomas pueden sustituir este requisito por el de comunicación y registro. La dispensa autonómica ha de hacerse necesariamente «mediante normas generales sobre cada tipo de actividad» con un determinado contenido. Lo dice el artículo 14 LR sobre el que hemos de volver porque aparece expresamente mencionado en el apartado 5 del Anexo I LPCIC.
- Posibilidad de mayor protección autonómica: las *demás actividades de gestión de residuos no peligrosos* quedan sometidas al régimen de comunicación y registro pero las Comunidades Autónomas podrán exigir también para ellas la correspondiente autorización (artículo 15 LR).

Como puede apreciarse, ninguna de estas modulaciones es aplicable a la *gestión de residuos peligrosos*. En realidad, el régimen de esta última debe complementarse con lo dispuesto en el artículo 22 LR resultando que, en principio, aquí siempre —es decir, tanto para las «actividades» de recogida, almacenamiento y transporte como para las de valorización y eliminación— se requiere autorización. Debe matizarse, únicamente, la sujeción de las actividades de transporte puesto que, cuando el transportista sea un mero intermediario, sin asumir la titularidad del residuo, bastará la simple

comunicación. Por lo demás, la caracterización legal de estas autorizaciones de gestión de residuos peligrosos es muy parca. Prácticamente se limita a exigir expresamente seguros y fianzas debiendo entenderse que opera una remisión al régimen común del artículo 13 LR en todo lo demás: duración limitada, aunque indeterminada, posibilidad de renovación, obligaciones del gestor autorizado, transmisión, etc. Con todo, la regulación —parcialmente— básica de estas autorizaciones específicas hay que buscarla en los artículos 23 y ss RRTP que siguen vigentes pese a ser anteriores a la propia LR y no haberse adaptado a ella. Por cierto, aunque en ellos se habla de «actividades» de gestión de residuos peligrosos, sus requerimientos parecen pensados más bien para instalaciones (57).

Pues bien, en relación con esto último debe notarse que el artículo 13.1 LR dice, con alcance general, lo siguiente:

«Esta autorización, que sólo se concederá previa comprobación de las instalaciones en las que vaya a desarrollarse la actividad, podrá ser otorgada para una o varias de las operaciones a realizar, y sin perjuicio de las demás autorizaciones o licencias exigidas por otras disposiciones».

Así pues, la comprobación de las instalaciones presupone que éstas ya existen y si existen se supone que ya habrán sido autorizadas conforme a las técnicas de control horizontal que veremos luego: evaluación de impacto, actividad clasificada, licencia de obras, etc. Más aún, si la comprobación de las instalaciones es requisito previo para conceder la autorización que ahora nos ocupa, es evidente que se está considerando que ésta es posterior, independiente y distinta. El modelo puede gustar más o menos y, desde luego, es criticable cuando de lo que se trata es de autorizar conjuntamente actividades e instalaciones. Pero el modelo, a la vista de lo expuesto, es éste y, cabe añadir, en este caso sí viene impuesto por el Derecho comunitario: las autorizaciones atinentes al estatuto jurídico del gestor de residuos se rigen por lo dispuesto en los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Directiva-marco (58); las autorizaciones relativas a las instalaciones, sin embargo, tienen sus propias reglas generales en las Directivas sobre evaluación de impacto ambiental y prevención y control integrados de la contaminación, sin perjuicio de la regulación comunitaria específica correspondiente a incineradoras y vertederos.

(57) También aquí, para una completa exposición del sistema reglamentario, resulta obligada la remisión a los ya citados trabajos de A. MARTÍNEZ NIETO.

(58) En todos esos preceptos se someten a esta autorización «establecimientos o empresas». Sobre la proyección de estos preceptos para los Estados miembros puede verse la reciente STJ recaída en el asunto C-62/00, Comisión contra Italia.

B) ¿Qué sentido tiene la modificación del artículo 13.2 LR por la Disposición Final Tercera LPCIC?

En ese modelo encajaba, en mi opinión, la previsión del artículo 13.2 LR al señalar que «no obstante lo establecido en el apartado anterior, las actividades de gestión de residuos urbanos realizadas por las Entidades locales sólo estarán sujetas a la intervención administrativa que, en su caso, establezcan las correspondientes Comunidades Autónomas, sin perjuicio de otras autorizaciones o licencias que sean exigibles por aplicación de la normativa vigente». Esto implicaba, a mi modo de ver, que el legislador básico asumía que la condición de gestor público de residuos no requiere autorización. En esos casos, el título habilitante es la Ley, que atribuye la titularidad del servicio y es claro que, sin perjuicio de la titularidad local del servicio público en cuestión, las Comunidades Autónomas disponen de facultades de coordinación interadministrativa para intervenir atendiendo los intereses supralocales involucrados en la gestión de los residuos, (cosa que pueden hacer en la planificación sectorial de residuos o, llegado el caso, en eventuales expedientes de monopolización, por ejemplo (59)). Se operaba, por tanto, en el plano del estatuto jurídico del gestor. A partir de ahí, sin embargo, las Entidades locales, como cualquier otro gestor de residuos, tendrían que obtener las autorizaciones preceptivas que requiriesen las instalaciones que necesitaran para la prestación del servicio del que sean titulares: estaciones de transferencia, puntos limpios, vertederos, incineradoras, etc. Sin embargo, la LPCIC ha estimado oportuno incidir sobre este punto y lo ha hecho, a mi juicio, de forma innecesaria y, además, perturbadora. En efecto, la Disposición Final Tercera LPCIC opera una modificación del artículo 13.2 LR para añadir en dicho precepto un nuevo párrafo que dice lo siguiente:

«se exceptúan de lo establecido en este apartado las actividades de eliminación, mediante depósito en vertedero, de residuos urbanos realizadas por los entes locales e incluidas en el ámbito de aplicación de la LPCIC, que estarán sometidas a la autorización ambiental integrada regulada en la misma (60)».

(59) Me ocupé de todo ello con más detalle en mi libro *Administración local y gestión de residuos*, pp. 94 y ss.

(60) El apartado 13 de la Exposición de Motivos de la LPCIC explica que «se produce una modificación puntual de la LR, debido a que esta última excluye, con carácter básico, a las actividades de gestión de residuos urbanos realizadas por los entes locales del régimen de autorización administrativa exigido, con carácter general, a las actividades de valorización y eliminación de residuos. Por el contrario, en el anexo 1 de la Directiva 96/61/CE se incluyen todos los vertederos que reciban más de diez toneladas diarias o que tengan una capacidad de más de veinticinco mil toneladas, con exclusión de los vertederos residuos inertes, sin prever

Se notará que la adición ofrece dificultades de encaje puramente gramatical con el párrafo que le precede hasta el punto de suscitar interpretaciones incongruentes que hubieran aconsejado una revisión conjunta de la redacción de todo el apartado. En todo caso, no se comprende bien por qué alude sólo a los vertederos. Cabe objetar que si tal precisión era necesaria para éstos, debería haberlo sido también para cada una de las demás posibles instalaciones de gestión de residuos urbanos y al revés, si no lo era para éstas, tampoco debería haberlo sido para los vertederos. A no ser, claro está, que conscientemente se estuviera pensando en una diferenciación del régimen de autorización entre unos y otras instaurando una dispensa que, en cualquier caso, sería incompatible tanto con la LR como con la propia LPCIC. Más aún, tal y como se formula, la exigencia de autorización discriminaría entre los propios vertederos puesto que unos —los incluidos en el ámbito de aplicación de la LPCIC— estarían sometidos a autorización ambiental integrada mientras que el resto tampoco quedaría sometido a específica autorización sectorial. Advuértase, en fin, que lo primero ya está dicho en la propia LPCIC mientras que lo segundo podría afectar a la validez del Reglamento de vertederos al que nos referiremos luego.

Con todo, el mayor problema que plantea la desafortunada modificación que estamos comentando estriba en que parece partir de unos presupuestos que, a cambio de más confusión, prescinden de la necesidad de distinguir los dos planos en que se mueven las autorizaciones de gestión de residuos. Como ya hemos explicado, el plano del estatuto jurídico del gestor opera en el ámbito de la teoría de los servicios públicos —si se quiere, impropios (61)— y atiende fundamentalmente a la capacidad, experiencia y solvencia técnica, económica y financiera de las personas privadas que pretendan asumir prestaciones de este tipo. Cabe conjugar estas exigencias —que en sí mismas no son en absoluto intrascendentes desde el punto de vista ambiental— con el control de la puesta en marcha y funcionamiento de las instalaciones que, en su caso, se requieran, como en cierto modo ya ha hecho, por ejemplo, el Reglamento de vertederos, (artículo 9.1 RV). Lo que no cabe, al menos en términos teóricos, es confundir ambas realidades que es lo que ha hecho la LPCIC. Porque de esta superposición de planos derivan otros problemas ya que no es fácil saber si la LPCIC se está refiriendo a las autorizaciones relativas al estatuto jurídico del gestor, a las

ninguna excepción para los vertederos de residuos urbanos, por lo que debe entenderse que también en estos casos será exigible el permiso escrito establecido en el artículo 8 de la mencionada directiva y, consecuentemente, la autorización ambiental integrada regulada en esta Ley».

(61) En este sentido, M.J. MONTORO CHINER, «Residuos sólidos», en la obra colectiva coordinada por J. ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente y administración local*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 165 y ss.

autorizaciones relativas a las instalaciones de gestión o a ambas conjuntamente. Lógicamente, esto tiene trascendencia práctica tanto a efectos de aclarar la sujeción de actividades de gestión de residuos a autorización ambiental integrada como a efectos de determinar —también aquí— el alcance del apartado 2 de la Disposición Derogatoria LPCIC. Pero para poder encarar debidamente estos problemas conviene proceder a un análisis más pormenorizado.

3. Subsistencia de la exigencia básica de autorizaciones como títulos habilitantes que otorgan la condición de gestor privado de residuos

A) La autorización de los sistemas integrados de gestión de residuos (artículo 8 LR)

El artículo 8 LR contempla la posibilidad de «acuerdos voluntarios» para organizar sistemas propios de gestión de residuos. En realidad, el componente contractual implícito en tales acuerdos se da únicamente en el ámbito privado porque, en el ámbito público, requieren aprobación o autorización —es decir, un reconocimiento mediante acto administrativo unilateral— de la Administración competente. Nada más se dice en la LR sobre esta específica autorización o aprobación cuyo concreto régimen jurídico habrá que buscar en las normas específicas del sector en cuya aplicación han ido surgiendo los denominados *Sistemas Integrados de Gestión de Residuos*, (SIGs) (62). Hasta el momento, la más detallada regulación básica de una autorización de este tipo se encuentra en el artículo 8 LERE (63). La configuración que allí se ofrece permite observar que estas autorizaciones operan exclusivamente en el plano del estatuto jurídico del gestor de residuos y aparecen completamente desvinculadas de las instalaciones que el sistema integrado de gestión de residuos de envases pueda requerir para alcanzar sus

(62) A destacar, sin embargo, en la experiencia autonómica, el tratamiento que a los allí denominados *Sistemas Organizados de Gestión* dan los artículos 20 a 23 de la ya citada Ley 5/2003, de 20 de marzo, de residuos de Madrid donde no sólo se especifican los extremos que deben acreditarse documentalmente con la solicitud, las reglas de procedimiento para su tramitación y el contenido mínimo de la resolución sino también el régimen de suspensión y revocación de estas autorizaciones e, incluso, las medidas excepcionales en caso de cese de actividad de los sistemas organizados de gestión de residuos.

(63) Al respecto, J. PERDIGÓ y SOLA, 1998, pp. 94 y ss. Cabe añadir que, en ese mismo ámbito, un nuevo y específico SIG contempla el Real Decreto 1416/2001, de 14 de diciembre, para los envases de productos fitosanitarios. Por lo demás, últimamente, el artículo 7 RVFU también diseña un sistema integrado de gestión de vehículos fuera de uso añadiendo que «las Comunidades Autónomas sólo concederán la autorización cuando de la documentación aportada por el solicitante se deduzca la adecuación del correspondiente sistema integrado de gestión a lo establecido en este Real Decreto y su suficiencia para cumplir las obligaciones establecidas en el mismo».

finés. De este modo, en suma, sobre la base de un acuerdo voluntario entre los agentes económicos del sector, determinadas «entidades privadas sin ánimo de lucro» pueden acceder a la condición de gestores de residuos. A partir de ahí, el sistema podrá utilizar instalaciones de gestión previamente autorizadas pero, si pretendiera crear otras nuevas, cada una de ellas requerirá sus propias autorizaciones individuales en los términos que se verán luego.

Pues bien, tras la LPCIC, y al margen de que fuera conveniente una revisión por otras razones, cabe sostener que la regulación de estas autorizaciones sectoriales subsiste en su integridad (64). En el caso de la autorización de sistemas integrados de gestión de residuos de envases, esta impresión parece fácil de argumentar porque según ya nos consta, el apartado 2 de la Disposición Derogatoria LPCIC no cita expresamente a la LERE. En el caso de la genérica previsión del artículo 8 LR, sin embargo, este argumento no vale. Pero creo que la solución debería ser la misma porque, al margen de que evidentemente no contenga prescripciones de procedimiento, el fundamento y finalidad de esta modalidad de control ofrece insuperables resistencias para su eventual asunción por la nueva autorización ambiental integrada (65).

B) Comunicación y registro de actividades de gestión de residuos (artículo 15 LR)

En el otro extremo, idéntica conclusión cabe obtener respecto de la previsión de comunicación e inscripción registral como título habilitante que otorga la condición de gestor de residuos en los casos que contempla el artículo 15 LR. Al igual que vimos en el apartado correspondiente al régimen de importación, cabe entender que este precepto no ha resultado afectado ni por la derogación específica ni por la derogación tácita de la Disposición Derogatoria LPCIC. Además, como ya nos consta, la Disposición Final Quinta de la LPCIC contempla la posibilidad de someter a comunicación y registro «actividades industriales» distintas de las enumeradas en el Anejo 1. Dicho sea sin dejar de observar que no está claro que las actividades aquí concernidas tengan que merecer siempre y necesariamente el carácter de «industriales» (66).

(64) Salvando las distancias, algo parecido podría decirse de la —por lo demás, poco realista— autorización local de entrega de residuos urbanos prevista en el artículo 20.1 LR.

(65) Tampoco hay que olvidar que ni la LERE ni las demás normas que contemplan específicos sistemas integrados de gestión de residuos aparecen expresamente citadas en el Anejo 2 LPCIC.

(66) Pensemos, por ejemplo, en la habitual práctica agraria de acarreo y aplicación de estiércol procedente de granjas ajenas en sus campos por los propios agricultores. En cual-

C) Autorizaciones de actividades de valorización y eliminación de residuos (artículos 13 y 14 LR) y de gestión de residuos peligrosos (artículo 22 LR)

Mayor complejidad reviste pronunciarse sobre la suerte que hayan podido correr los demás preceptos que, como hemos visto, enlazan con el artículo 13 LR. Desde luego, si se entiende que son autorizaciones que atañen exclusivamente al estatuto jurídico del gestor, debería proclamarse su subsistencia por las mismas razones ya expuestas con anterioridad y que, en términos prácticos, conducen a la inadecuación intrínseca de la autorización ambiental integrada para cumplir con la finalidad propia de aquellas autorizaciones sectoriales. Cabe añadir, al respecto, que, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 2 y 3.c LPCIC, lo que se somete a autorización ambiental integrada son instalaciones de gestión de residuos en los términos que luego veremos. Sin embargo, si se prescinde de mayores precisiones sobre la naturaleza de las autorizaciones sectoriales previstas en dichos preceptos, el problema resulta, al menos para mí, insoluble. Tal vez la vía de avance radique en admitir que, en realidad, y por sorprendente que pueda parecer a primera vista, la LR ni exige ni regula autorizaciones sectoriales específicas para instalaciones de gestión de residuos. Razonaremos sobre esto último a continuación.

3. El régimen jurídico de las instalaciones de gestión de residuos

A) Concepto y modalidades. Aspectos comunes

Resta por abordar el régimen jurídico aplicable a las instalaciones en las que se realizan operaciones de gestión de residuos por los sujetos que ostentan la condición de gestores. Un primer problema radica en la enorme diversidad de denominaciones que están surgiendo para identificar estas realidades (67). A falta de una ordenación genérica de todas ellas, en Derecho

quier caso, podrían suscitarse dos problemas que me limitaré a apuntar. Por un lado, si el artículo 15 LR se ajusta a los rasgos característicos de las normas previstas a tal efecto o, si en caso contrario —es decir, si se entiende que no determina debidamente «los requisitos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de dichas actividades»— ha incurrido en invalidez sobrevenida. Por otro, si la tipificación de la infracción leve prevista en el artículo 34.4.a LR —*lex anterior pero especialis*— debe entenderse tácitamente derogada y sustituida por lo dispuesto en los apartados 2.d), 3.h y 4.a del artículo 31.2.d LPCIC —*lex posterior pero generalis*—, donde la falta de comunicación y registro puede calificarse como infracción muy grave, grave o leve, según la magnitud de los daños efectivamente producidos.

(67) De los «basureros» y «estercoleros» a los que se reducía la nómina en las normas de primeros de siglo hemos pasado a una situación en la que con los «vertederos» y las «incineradoras» no se agota toda la gama de posibles «centros de gestión» de residuos pues tam-

comunitario las únicas instalaciones que habían merecido regulación hasta hace muy poco tiempo eran las incineradoras aunque, finalmente, y tras largos años de espera, se ha producido la aprobación de una Directiva aplicable a los distintos tipos de vertederos. En el ordenamiento estatal, la LR se mueve en un terreno de elevadísima abstracción puesto que, aunque define los conceptos de estación de transferencia (artículo 3.ñ LR) y de vertedero (artículo 3.o LR), luego no regula ninguna instalación concreta sino que se limita a recoger algunos aspectos comunes a la mayor parte de ellas. Así, el artículo 12.4 LR declara la utilidad pública e interés social del establecimiento o ampliación de «instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos». Por su parte, los artículos 18 y 19.4 LR contienen sendas remisiones normativas a favor del Gobierno central para que, sin perjuicio, de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, establezca los requisitos de las «plantas» de valorización y las normas reguladoras de las «instalaciones» de eliminación de residuos teniendo en cuenta las tecnologías menos contaminantes.

Teóricamente, cada una de estas instalaciones podría ser objeto de un régimen diferenciado y, a su vez, las diferencias podrían encuadrarse en tres frentes de interés jurídico: de un lado, en lo relativo al control preventivo de la propia instalación; de otro, en lo relativo a su funcionamiento o explotación y, por último, como ya se contempla para los vertederos, en lo relativo a la fase de vigilancia posterior a su cierre. Naturalmente, funcionamiento y cierre presuponen la existencia de un control previo que, por ello mismo, suele atraer para sí toda la atención. Nada de malo habría en ello si no fuera porque ni en el artículo 18 LR para las «plantas de valorización» ni en el artículo 19 LR para las «instalaciones de eliminación» se exige una autorización sectorial específica. Así las cosas, surge la tentación de conectar estos preceptos con los artículos 13 y concordantes de la propia LR. Pero esta conexión, en las actuales circunstancias, no sólo es discutible por las razones ya expuestas sino que también puede reputarse innecesaria. En efecto; no hay que olvidar que existen otros controles preventivos superpuestos y, en consecuencia, que el legislador sectorial no tiene por qué añadir nuevos cauces procedimentales. Si lo que pretende es elevar el grado de protección ambiental, bastará con que endurezca los requisitos de fondo que deban reunir las instalaciones y remitir la verificación de su cumplimiento al cauce formal dispensado por esos otros controles horizontales ya existentes.

bién encontramos referencias normativas a «estaciones de transferencia», «desecherías», «complejos ambientales de residuos», «puntos limpios o verdes», «celdas de seguridad» y un largo etcétera que suele englobarse genéricamente bajo el nombre de «plantas de tratamiento físico-químico» u otros muchos eufemismos.

B) El control preventivo de las instalaciones de gestión de residuos

Porque, como mínimo, la construcción y puesta en marcha de una instalación de gestión de residuos podría tener que superar los siguientes controles:

- Toda instalación de gestión de residuos implica un uso del suelo y, en ese sentido, las cuestiones relativas a la elección de su emplazamiento han de regirse por lo dispuesto en la legislación de ordenación del territorio y urbanismo. De acuerdo con el reparto de competencias en esta materia, las menciones que al asunto hacía la LRSU han desaparecido y, en consecuencia, habrá que considerar las normas autonómicas y las determinaciones de los planes autonómicos y locales aplicables en cada caso. Cabe matizar que la legislación estatal podría establecer, como ha hecho el REV, criterios mínimos de ubicación de las instalaciones de gestión de residuos que debería recoger el planeamiento. Para verificar el ajuste de un determinado proyecto con las previsiones del planeamiento físico está la *licencia urbanística* cuya exigibilidad en la materia que nos ocupa sólo podría dispensarse mediante una norma con rango de ley (68).
- En aplicación del RAMINP, las instalaciones de gestión de residuos requerían también las preceptivas *licencias de actividades clasificadas*. El posible desplazamiento del RAMINP por parte de las Comunidades Autónomas obliga a considerar atentamente las modulaciones que hayan podido introducirse en algunas de ellas y, muy especialmente, las relativas al ámbito de aplicación que, en el caso estatal, garantizaba la más absoluta universalidad (69). Este rasgo

(68) Por aplicación del todavía vigente artículo 244 Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Algunas Comunidades Autónomas ya están haciendo uso de esta posibilidad si bien sin dejar de reconocer algún grado de intervención a los municipios afectados en los procedimientos sustitutivos de aprobación autonómica de los planes sectoriales de incidencia supramunicipal o figuras equivalentes.

(69) Para una reflexión al respecto, puede verse la muy reciente Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León. En su Anexo II enumera las «actividades e instalaciones exentas de calificación e informe de las comisiones de prevención ambiental» dando entrada entre ellas a los «puntos limpios (punto o) y a las «plantas de transferencia de residuos urbanos», (punto p). Más aún, en su Anexo V, que recoge las actividades e instalaciones sometidas a comunicación, se incluyen las «actividades de almacenamiento de objetos y materiales, siempre que su superficie sea inferior a 500 metros cuadrados, excepto las de productos químicos o farmacéuticos combustibles, lubricantes, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, pinturas, barnices, ceras, neumáticos, chatarrerías y desguaces de automóviles y maquinaria».

se pierde, sin embargo, en los otros dos controles ambientales preventivos que se consideran a continuación.

- En la legislación estatal básica, no todas las instalaciones de gestión de residuos están sometidas a *evaluación de impacto ambiental*. Lo están, directamente, las incluidas en el Grupo 8 del Anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, modificado por Ley 6/2001, de 8 de mayo (70). Y también, pero sólo cuando se desarrollen en zonas especialmente sensibles, los vertederos incluidos en el apartado 6 del Grupo 9 del Anexo I del citado Decreto Legislativo (71). Por lo demás, el resto de las posibles instalaciones de gestión de residuos tampoco están sometidas al procedimiento de decisión caso por caso. Lo están únicamente las contempladas en el Grupo 9 del Anexo II de la misma norma (72). Sin poder entrar en la criticable terminología ni en los discutibles criterios empleados para determinar los umbrales de sujeción, bastará apuntar que las Comunidades Autónomas pueden ampliar la exigencia de evaluación de impacto en sus normas adicionales de protección ambiental (73).
- Finalmente, en la legislación estatal básica, tampoco todas las instalaciones de gestión de residuos están sometidas a *autorización*

(70) Es decir, las «instalaciones de incineración de residuos peligrosos así como las de eliminación de dichos residuos mediante depósito en vertedero, depósito de seguridad o tratamiento químico (epígrafe D9 del anexo IIA de la Directiva-marco)»; las «instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento químico (D9) con una capacidad superior a 100 toneladas diarias y los «vertederos de residuos no peligrosos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas, excluidos los vertederos de residuos inertes».

(71) «Vertederos de residuos no peligrosos no incluidos en el grupo 8 de este anexo I, así como de residuos inertes que ocupen más de 1 de hectárea de superficie medida en verdadera magnitud».

(72) Que en su apartado b) se refiere a las «instalaciones de eliminación de residuos no incluidas en el anexo I: en su apartado c) a los «depósitos de lodos», en su apartado d) a las «instalaciones de almacenamiento de chatarra, incluidos vehículos desechados e instalaciones de desguace» y en su apartado e) a las «instalaciones para la recuperación o destrucción de sustancias explosivas».

(73) Así, en el apartado B) del Anexo I de la Ley 3/1998, de 28 de febrero, de protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dentro de la «Lista de obras o actividades sometidas al procedimiento de evaluación individualizada de impacto ambiental», aparecen los siguientes «Proyectos de infraestructura para la gestión ambiental»: 4.1. Instalaciones destinadas exclusivamente al almacenamiento permanente de residuos radiactivos. 4.2. Instalaciones de tratamiento, incluidos los de reciclaje, depósito o eliminación de residuos tales como instalaciones de incineración, depósito de seguridad, vertederos de residuos urbanos, inertes industriales e inertizados. 22. Almacenamiento de chatarra, cuya superficie supere los 3.000 metros cuadrados, y desguace de vehículos, cuando se sitúen en todo o en parte en zonas ambientalmente sensibles.

ambiental integrada. Lo están únicamente las listadas en el Apartado 5 del Anejo 1 LPCIC, en los términos que veremos a continuación (74).

C) El apartado 5 del Anejo 1 LPCIC: aspectos comunes y nota introductoria

Para mejor seguir su análisis, conviene reproducir el tenor literal del Apartado 5 del Anejo 1 LPCIC, que dice lo siguiente:

«5. Gestión de residuos.

Se excluyen de la siguiente enumeración las actividades e instalaciones en las que, en su caso, resulte de aplicación lo establecido en el artículo 14 LR.

5.1. Instalaciones para la valorización de residuos peligrosos, incluida la gestión de aceites usados, o para la eliminación de dichos residuos en lugares distintos de los vertederos, de una capacidad de más de 10 toneladas por día.

5.2. Instalaciones para la incineración de los residuos municipales, de una capacidad de más de 3 toneladas por hora.

5.3. Instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos, en lugares distintos de los vertederos, con una capacidad de más de 50 toneladas por día.

5.4. Vertederos de todo tipo de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes».

A mi modo de ver, cualquier consideración sobre esta redacción debe partir necesariamente de un análisis comparativo respecto del tratamiento de este mismo asunto en la Directiva IPPC. Y el caso es que, como vamos a tener ocasión de comprobar, ese análisis revela algunas diferencias muy acusadas en la LPCIC frente su antecedente inmediato en el ordenamiento comunitario. En este contexto, no hay que olvidar que los eventuales cambios derivados de la transposición únicamente podrían encontrar justificación en el criterio de mayor protección ambiental progresiva (75). Como tal podría entenderse, desde luego, una ampliación de los supuestos sometidos al sistema de control integrado. Por cierto; requerir autorización ambiental integrada para cualquier tipo de instalación de gestión residuos con carácter general no resulta en modo alguno improcedente. Es evidente que ni en la Directiva ni en la LPCIC se opta por ese modelo pese a lo cual las Comunidades Autónomas, si quisieran, podrían válidamente adoptar por esa solución. Una solución que

(74) Marginamos deliberadamente la mención contenida en el Apartado 9.2 del Anejo 1 LPCIC a las instalaciones para la eliminación o el aprovechamiento de canales o desechos de animales con una capacidad de tratamiento superior a 10 toneladas/día.

(75) Esto es así porque la Directiva IPPC se aprobó sobre la base jurídica del antiguo artículo 130.S TCEE.

—dadas las circunstancias que concurren en el estadio actual del debate social sobre la localización e implantación de instalaciones de gestión de residuos— habría de ser bien acogida (76). Pero, al margen de esto último, hay que reconocer que los problemas jurídicos, por tanto, no se plantean en torno a la ampliación sino en la posible restricción interna de los supuestos sometidos a autorización ambiental integrada en la Directiva IPPC.

Desde esta óptica, lo primero que llama la atención es la nota introductoria de la LPCIC (77). Debe saberse, en este sentido, que la Directiva 96/61, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, también incluía una nota introductoria a este apartado. Pero su texto era completamente distinto pues se limitaba a decir «*sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 de la Directiva 75/442 y en el artículo 3 de la Directiva 91/689*». Ciertamente, ambas notas están hablando de lo mismo: valorización de residuos no peligrosos en los propios centros de producción. Sin embargo, la infidelidad terminológica de la nota española es evidente y, además, puede tener un alcance práctico no del todo coincidente con —e, incluso, no deseado por— el Derecho comunitario. Allí, tal y como hemos venido defendiendo, podría sostenerse que el «sin perjuicio» venía a significar que, incluso en el caso de que las actividades de valorización no estuvieran sometidas a la autorización que otorga la condición de gestor de residuos; las instalaciones necesarias para la realización de tales actividades —siempre que se encuentren en la subsiguiente enumeración, claro está— sí requieren la autorización ambiental integrada. En el caso español, sin embargo, la aplicación autonómica de la dispensa conduciría a un sistema de comunicación en lo atinente al estatuto jurídico del gestor y, además, a una injustificada exclusión de la autorización ambiental en lo atinente a las instalaciones de gestión. Con todo, más allá de su trascendencia práctica, este lapsus del legislador español me parece también muy revelador en el orden de consideraciones de alcance general que nos ha venido ocupando en los apartados anteriores.

D) Los puntos (5.1 y 5.3) genéricos

Por lo demás, la comparación de ambos textos no deja de deparar sorpresas. Es verdad que los dos coinciden en estructurar este apartado en cua-

(76) Más referencias a las causas y consecuencias del fenómeno internacional de rechazo sociológico de las instalaciones de gestión de residuos en mi libro «El régimen jurídico de los vertederos...», pp. 23 y ss.

(77) La enmienda número 84, presentada por el Grupo Mixto, abogó sin éxito por la supresión de esta introducción por estimar que opera una exclusión injustificada. En la misma línea, la enmienda número 151, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, propuso también su supresión por entender que constituía «una mala transposición de la Directiva».

tro puntos, pero el alcance de cada uno de ellos depende de varios factores que no siempre se combinan del mismo modo (78). Los factores determinantes a considerar resultan ser el tipo de instalación, el tipo de operación, el tipo de residuo y la capacidad de gestión. Cabría discutir, ya en sede comunitaria, si ésta era la mejor opción de política legislativa para establecer unos umbrales de sujeción efectivamente adecuados a la heterogeneidad característica de estas instalaciones y para evitar vías de escape puramente nominalistas. En todo caso, el primer factor permite operar una clasificación de los cuatro puntos distinguiendo un primer bloque integrado por los que se refieren a instalaciones específicas (punto 5.2, instalaciones de incineración y punto 5.4, vertederos; que analizaremos más tarde) y un segundo bloque integrado por los que no se refieren a instalaciones específicas, (puntos 5.1 y 5.3). Así desmenuzado el texto, resulta más fácil observar que:

El punto 5.1 presentaba en la Directiva una sintaxis defectuosa (79). Se refería a instalaciones para la valorización o eliminación de residuos peligrosos con capacidad de más de 10 toneladas por día. En realidad, podía entenderse que, al menos en lo relativo a las instalaciones de valorización, la inclusión sólo era pertinente en caso de que realizaran determinadas operaciones para cuya identificación remitía al Anexo II de la Directiva—Marco y a la Directiva sobre aceites usados (80). La versión española ha tratado de mejorar la redacción y para ello ha suprimido las referencias a la normativa comunitaria que allí expresamente se citaba. Pero al hacerlo se han producido alteraciones que podrían tener trascendencia no exclusivamente gramatical (81).

(78) Hubiera constado de seis puntos de haber prosperado la enmienda número 152, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida.

(79) Decía textualmente lo siguiente: «5.1. Instalaciones para la valorización o eliminación de residuos peligrosos de la lista, contemplada en el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE, tal como se definen en los Anexos II A y II B (operaciones R1, R5, R6, R8 y R9) de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos de la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados de una capacidad de más de 10 toneladas por día».

(80) Esta interpretación surge de la referencia que allí se hacía a las claves R1, R5, R6, R8 y R9. Tales claves significan, respectivamente, «utilización principal como combustible o como otro medio de generar energía»; «reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas»; «regeneración de ácidos o de bases»; «recuperación de componentes procedentes de catalizadores» y «regeneración u otro nuevo empleo de aceites».

(81) Así, la mención que se hace a la gestión de aceites usados ha perdido su sentido original pero de ello no sólo deriva una innecesaria redundancia —puesto que no hace falta reiterar que estos aceites están incluidos en la categoría de los residuos peligrosos— sino también, tal vez, otras consecuencias derivadas del hecho de que esta inclusión no se refiera también a la eliminación. Además, por esta vía la LPCIC no sujeta a autorización ambiental integrada todas las instalaciones de eliminación de residuos peligrosos sino sólo las que se realicen «en lugares distintos de los vertederos». Esta exclusión conlleva un reajuste del punto 5.4 en los términos que veremos luego.

En todo caso, el umbral de capacidad, que el legislador interno podría haber reducido, se mantiene en la cifra de «más de 10 toneladas por día» (82).

El punto 5.3 de la Directiva también aludía genéricamente a instalaciones «para la eliminación o aprovechamiento» aunque, en este caso, de «residuos no peligrosos» (83). El sometimiento a autorización ambiental integrada de estas instalaciones podía entenderse limitado no sólo por el umbral de capacidad de gestión sino también por la expresa referencia a dos únicas operaciones de eliminación (84). La versión española ha optado por suprimir la referencia al aprovechamiento de manera que por esta vía sólo se someten instalaciones de eliminación y, dentro de éstas, se excluyen los vertederos. Lógicamente, el juego de exclusiones tiene trascendencia a efectos de determinar el umbral de capacidad aplicable. En este sentido, debe notarse que, de producirse alguna interferencia con los puntos 5.2 y 5.4 que luego veremos, el umbral de 50 toneladas por día —que el legislador estatal ha respetado— es el más generoso frente a todos los demás contemplados.

Ante tan alambicado planteamiento, resulta verdaderamente difícil pronunciarse sobre la compatibilidad entre ambos sistemas. En todo caso, a escala interna, los dos puntos genéricos hasta ahora considerados suscitan otra cuestión recurrente en el contexto de la LPCIC y de sus relaciones con la LR. Me refiero, por una parte, a la articulación de la autorización ambiental integrada —cuando proceda por aplicación de lo dispuesto en los puntos 5.1 y 5.3— con los demás controles concurrentes y, por otra, al régimen autorizatorio de estos tipos de instalaciones cuando —por aplicación de los parámetros expuestos— no resulten sometidas a autorización ambiental integrada. La clave, ya lo sabemos, reside en saber si existen autorizaciones sectoriales específicas concurrentes. Y el caso es que, al tratarse genéricamente —salvo una matización que ha de hacerse luego para el caso de las incineradoras— de instalaciones de valorización y eliminación de residuos, dicha exigencia

(82) Umbral que, pese a la redacción resultante, ha de entenderse aplicable tanto a las instalaciones de eliminación como a las de valorización.

(83) Su tenor literal era el siguiente: «5.3. Instalaciones para la eliminación o aprovechamiento de los residuos no peligrosos, tal como se definen en los Anexos II A y B de la Directiva 75/442/CEE en las rúbricas D8, D9, con una capacidad de más de 50 toneladas por día».

(84) Por remisión al Anejo II.A de la Directiva-marco, la clave D8 quiere decir «tratamiento biológico no especificado en otro apartado del presente anejo y que dé como resultado compuestos o mezclas que se eliminen mediante alguno de los procedimientos enumerados entre D1 y D12». De igual modo, la clave D9 significa «tratamiento físico-químico no especificado en otro apartado del presente anejo y que dé como resultado compuestos o mezclas que se eliminen mediante uno de los procedimientos enumerados entre D1 y D12 (por ejemplo, evaporación, secado, calcinación, etc.)».

debería encontrarse en la LR. De existir, tendríamos que preguntarnos por su alcance derogatorio retomando nuestras dos hipótesis. Sin embargo, con la interpretación aquí sostenida, cabe defender que no existen y, en consecuencia, no hay colisión a efectos derogatorios. Así, la legislación sectorial puede concretar los requisitos de estas plantas que han de tenerse en cuenta al otorgar la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental o las licencias de actividades clasificadas, cuando procedan. La tendencia descrita está presente en el reciente Reglamento sobre vehículos fuera de uso, que tampoco prescribe ningún cauce autorizatorio específico para las instalaciones asociadas a la gestión de esta tipología de residuos (85).

E) Incineradoras

Lo que acaba de decirse, sin embargo, no sirve para los puntos específicos del apartado 5 del Anejo I que versan sobre incineradoras y vertederos. En el caso de las incineradoras, hay que comenzar considerando el punto 5.2 que, en realidad, tampoco engloba todas. La redacción comunitaria sometía a autorización ambiental integrada por esta vía únicamente las instalaciones para la incineración de residuos municipales de una capacidad de más de 3 toneladas por hora (86). La versión española ha suprimido las referencias normativas manteniendo la denominación de la tipología de residuos (municipales) y, por supuesto, el umbral de capacidad (más de tres toneladas por hora). La adecuación entre ambos textos es, esta vez, clara. Las consideraciones que siguen, por tanto, valen tanto para la redacción comunitaria como para la estatal. La primera consideración tiene que ver con el empleo de la expresión «residuos municipales». Esta opción proviene del criterio inicial de ordenación comunitaria de las incineradoras de residuos —que distinguía entre municipales y peligrosos— aunque hoy existe

(85) En él se consideran tres realidades diferentes que son los depósitos municipales (artículo 2.k RVFU), las instalaciones de recepción de vehículos (artículo 2.h RVFU) y los centros autorizados de tratamiento, (artículo 2.g RVFU). En realidad, sólo estos últimos centros son, propiamente, instalaciones de gestión de residuos y, como tales, deben cumplir los requisitos técnicos que enumera el Anexo I RVFU: pavimentación impermeable, zonas cubiertas, contenedores para almacenar baterías, depósitos para fluidos, equipos de recogida y tratamiento de aguas, prevención de incendios y otros riesgos, etc... Con todo, los requisitos de la parte A de este Anexo también son aplicables a los depósitos municipales y a las instalaciones privadas de recepción de vehículos.

(86) La redacción completa de este punto en la Directiva IPPC era la siguiente: «5.2. Instalaciones para la incineración de los residuos municipales, tal como se definen en las Directivas 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos municipales y 89/429/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos municipales de una capacidad de más de 3 toneladas por hora».

una única Directiva que acoge la regulación de unas y otras (87). A nuestros efectos, la exigencia de autorización ambiental integrada para incineradoras de residuos peligrosos se derivaría del punto genérico 5.1. Pero el caso es que allí el umbral de capacidad cambia (10 toneladas por día). Por lo demás, la noción de residuos municipales no se opone necesariamente a la de «residuos no peligrosos» que emplea el punto genérico 5.3 donde, por cierto, el umbral de capacidad también cambia (50 toneladas por día).

Pero, al margen de estos problemas en la delimitación del supuesto, interesa comprobar la forma en que la autorización ambiental integrada de incineradoras se articula con el resto de controles superpuestos exigibles. Nótese que aquí sí existe la exigencia de una específica autorización sectorial que deriva del propio Derecho comunitario y que se ha recogido en los Decretos dictados por el Gobierno español para su transposición. Y nótese también que estos Decretos sí aparecen expresamente citados, como vimos, en la lista del Apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC. Pues bien; en nuestra hipótesis A, aquellas reglas deberían entenderse subsistentes para las incineradoras no sometidas a autorización ambiental integrada. En nuestra hipótesis B, por el contrario, aquellas reglas deberían entenderse derogadas a todos los efectos. De optar por esto último, la protección ambiental —que en los aspectos de fondo es siempre la misma— podría garantizarse a través de la evaluación de impacto ambiental, cuando proceda, y de las licencias de actividades clasificadas, en su caso. Por cierto, haciendo gala de un antiformalismo que cuadra perfectamente con la filosofía que se desprende de este ya largo trabajo, el Tribunal de Justicia europeo ha admitido la intercambiabilidad de las formas en este campo al dar por bueno que una simple licencia de actividades del RAMINP supla la autorización específica prevista en la normativa sobre incineradoras de residuos (88).

(87) Me refiero a la Directiva 2000/76, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos. Deroga todo el dispositivo anterior pero lo hace de forma diferida en el tiempo. Por tanto, transitoriamente seguirán vigentes hasta el 28 de diciembre de 2005, la Directiva 89/369, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales; la Directiva 89/429, de 21 de junio de 1989, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos municipales y la Directiva 94/67, de 16 de diciembre de 1994, relativa a la incineración de residuos peligrosos. En aplicación de ésta última, Decisión 97/283, de 21 de abril de 1997, sobre métodos de medición armonizada para determinar la contaminación en masa de dioxinas y furanos en las emisiones atmosféricas conforme al art. 7.2.d de la Directiva 94/67 y Decisión 98/184, de 25 de febrero, sobre un cuestionario destinado a la elaboración de los informes que deben presentar los Estados miembros sobre la aplicación de la Directiva 94/67.

(88) Lo ha hecho en la STJ de 11 de julio de 2002 (asunto C-139/00). La Comisión había interpuesto recurso por incumplimiento de la Directiva relativa a la incineración de residuos municipales contra el Reino de España en relación con varios hornos en la isla canaria

F) Vertederos

Solución dispar encontramos, en fin, en relación con el régimen jurídico de los vertederos de residuos. Por lo que hace a su sometimiento a autorización ambiental integrada, a ellos se refiere específicamente el punto 5.4 del apartado 5 del Anexo 1. En este caso, la comparación entre las redacciones comunitaria y estatal arroja sólo una pequeña diferencia (89). La versión española ha creído conveniente añadir la expresión «vertederos de todo tipo de residuos» pese a lo cual mantiene la exclusión comunitaria de los vertederos de residuos inertes. En relación con estos últimos, parece desprenderse que los vertederos de residuos inertes no van a requerir nunca autorización ambiental integrada. Nótese que dicha exigencia podría buscarse en el punto genérico 5.3 puesto que al aludir a «residuos no peligrosos» podría englobar también a los inertes. Lo que pasa es que, al menos en la versión española de este punto, la inclusión por esa vía incluye sólo, como hemos visto, instalaciones de eliminación en lugares distintos de los vertederos. Así pues, la LPCIC exige autorización ambiental integrada para vertederos de residuos municipales y de residuos peligrosos. Se produce, además, una equiparación de los umbrales de capacidad de unos y otros. Dichos umbrales de capacidad tienen la particularidad de que no sólo se expresan, como es habitual, en toneladas por unidad de tiempo (10 toneladas por día, concretamente) sino también teniendo en cuenta la capacidad total del vertedero (que ha de ser de más de 25.000 toneladas) suscitándose así el problema añadido de esclarecer si estos umbrales son alternativos o acumulativos. Nótese, en fin, que la aplicación de estos umbrales a los vertederos de residuos urbanos condiciona decisivamente el alcance de la modificación de la LR operada por la Disposición Final Tercera LPCIC.

Sea como fuere, el caso de los vertederos también ofrece singularidades desde la perspectiva de la articulación de la autorización ambiental integrada con los demás controles concurrentes. Desde luego, aquí sí existe una regulación —y muy detallada, por cierto— de los aspectos procedimentales de una específica autorización sectorial (90). Está en el Reglamento de ver-

de La Palma. Analizado el problema de la equiparación de las autorizaciones sectoriales exigidas y la licencia RAMINP, el Tribunal llega a la conclusión de que no se demuestra incumplimiento por este motivo. El Tribunal da mayor relevancia a los aspectos de fondo y, en particular, a la aplicación efectiva de los requisitos de funcionamiento y a las obligaciones de medición cuyo incumplimiento es lo que, en última instancia, justifica la condena.

(89) La redacción comunitaria decía lo siguiente: «5.4. Vertederos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes».

(90) Impuesta por la Directiva 1999/31, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos. En relación ella, se aprobó la Decisión 2000/738, de 17 de noviembre, sobre el cuestionario para los Estados miembros acerca de la aplicación de la Directiva 1999/31.

tederos que, sin embargo, no se cita expresamente en la lista del Apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única de la LPCIC. Este diferente trato respecto de los reglamentos de incineración abre un amplio abanico de interrogantes. Mi impresión personal es que, en línea con cuanto ha quedado expuesto, la regulación sectorial de esta autorización —que no es subsumible ni en la LR ni en ninguna otra norma listada— no ha resultado afectada por la derogación. En consecuencia, cuando el vertedero en cuestión requiera la autorización ambiental integrada, el régimen jurídico aplicable a su otorgamiento y eficacia será el previsto en la LPCIC, (artículo 11.1 LPCIC). Cuando no sea así, las reglas procedimentales aplicables serán las del Reglamento de vertederos, sin perjuicio de la coordinación con los demás controles horizontales concurrentes que resulte de la legislación autonómica. Si bien se mira, éste es el mismo resultado al que se llega por aplicación de nuestra hipótesis A pero, en este caso, se consigue sin necesidad de derogar nada.

V. CONCLUSIÓN

Pese a que su norma de cabecera databa del año 1998, el complejo sector normativo de los residuos adolecía de importantes deficiencias que dificultaban la recepción en el Estado español de los imperativos del sistema comunitario de prevención y control integrados de la contaminación. La LPCIC, que se ha limitado a modificar un único precepto de la LR, no ha abordado directamente esos problemas y, consecuentemente, el encaje entre ambos bloques normativos se resiente. El régimen jurídico de la producción de residuos establecido en la LR ha quedado profunda aunque inciertamente afectado por el Apartado 2 de la Disposición Derogatoria Única LPCIC. El régimen jurídico de la gestión de residuos ha sufrido, además, el impacto equivoco de su Disposición Final Tercera y la infidelidad al texto comunitario del Apartado 5 del Anejo 1 LPCIC. El resultado es que la LPCIC no ha aumentado el grado de protección ambiental hasta ahora dispensado por la regulación sectorial de fondo frente a la problemática de los residuos pero sí ha generado una situación de incertidumbre en aspectos esenciales que resulta incompatible con las exigencias de la seguridad jurídica.

Urge, por tanto, recomponer la seguridad jurídica en este ámbito y, en mi opinión, ésta es una tarea que corresponde exclusivamente al legislador y, más precisamente, al legislador estatal. Sólo él puede desenredar la espesa madeja de controles superpuestos que hoy por hoy complica cualquier esfuerzo autonómico de racionalización, simplificación y articulación de autorizaciones ambientales no pocas veces innecesariamente concurrentes. Desde esta perspectiva, me parece absolutamente pertinente reflexionar en el plano de las consideraciones de política legislativa. En el contexto de

una auténtica integración de la variable ambiental en todas las políticas públicas, una eventual adaptación de la LPCIC podría resultar insuficiente. En realidad, estamos ante defectos estructurales que deberían corregirse preferentemente en el propio sector normativo de los residuos. En este sentido, entendemos que con la LPCIC ha aparecido un nuevo motivo que se suma a los no pocos ya existentes para afrontar una reforma en profundidad de la LR. Una reforma que, por lo que ahora importa, debería acabar con su característico formalismo o, dicho de otro modo, una reforma que debería alumbrar una nueva ley general de residuos que, en vez de remitirse continuamente a procedimientos autorizatorios específicos, debería enriquecer el contenido material de una regulación básica que recogiera los requisitos de fondo que deben respetar todos los poseedores de cualquier tipo de residuos. Se trataría de requisitos básicos que, obvio es decirlo, deberían garantizar un nivel de protección ambiental elevado sin perjuicio de las normas adicionales de mayor protección autonómica. En ese nuevo contexto, los procedimientos administrativos para verificar el control inicial y continuado de tales requisitos tendrían una importancia secundaria.

Claro que, de avanzarse por este camino, la regulación sectorial de los residuos sufriría, con toda probabilidad, una cura de adelgazamiento que facilitaría su inclusión en una eventual ley general básica de protección del ambiente en la que, en fin, podría abordarse sin ninguna limitación el problema que plantea la actual coexistencia de diferentes técnicas horizontales de policía administrativa que, en sustancia, aplican unos mismos parámetros preventivos —esos sí sectoriales— de protección ambiental. Mientras tanto, las Comunidades Autónomas no pueden permanecer a la espera pues son ellas las que tienen las competencias no sólo de desarrollo normativo sino también de ejecución en materia de protección del medio ambiente. No se olvide que la titularidad de la competencia material conlleva la instrumental de establecer reglas autonómicas de procedimiento sin más límite que las bases estatales del procedimiento administrativo común (91). Así las cosas, las Comunidades Autónomas harían bien en optar, ante las diversas alternativas posibles, por la interpretación de la LPCIC que resulte más favorable a la protección del medio ambiente en el bien entendido de que el criterio de mayor protección ambiental no ha de identificarse necesariamente con un mero formalismo burocrático.

(91) Esta afirmación deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.18ª CE y se recoge, por ejemplo, en el apartado II de la Exposición de Motivos de la LPC.