

I. ESPAÑOLA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE RESIDUOS Y SUS MODIFICACIONES SEGÚN LA DIRECTIVA 2008/98, SOBRE RESIDUOS

FRANCISCO J. ARENAS CABELLO
Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA RECOGIDA DE RESIDUOS.—III. EL ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS.—IV. EL TRANSPORTE DE RESIDUOS.—V. LA VALORACIÓN DE RESIDUOS: 1. *Modalidades de valorización y orden de prevalencia*: A) La reutilización y la preparación para la reutilización. B) El reciclado. 2. *Los objetivos cuantitativos de la valorización*.—VI. LA ELIMINACIÓN DE RESIDUOS.—VII. LA VIGILANCIA.—VIII. ALGUNAS REFLEXIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Las siguientes líneas tienen por objeto analizar las diferentes operaciones o actividades de gestión de residuos: desde la recogida de residuos, pasando por el almacenamiento y transporte, hasta la valorización y eliminación de los residuos, sin olvidar la vigilancia de estas actividades; las modificaciones operadas por la Directiva 2008/98, sobre residuos, alcanzan a las operaciones de recogida y de almacenamiento; para esta última establece dos modalidades: almacenamiento inicial de residuos en espera de recogida y almacenamiento de residuos en espera de tratamiento; asimismo, la Directiva modifica las definiciones de valorización y eliminación; para concluir, este estudio se cierra con un apartado dedicado a reflexiones.

Palabras clave: recogida; almacenamiento; transporte; valorización y eliminación de residuos.

ABSTRACT

The following lines have as a goal to analyze the different operations or activities of wastes management: from the wastes collection, going through the storage and transport, until the recovery and disposal wastes, without forgetting the supervision to these activities. The modifications operated by the Directive 2008/98 on wastes reach the collection operations and of storage; for this last, it establishes two modalities: preliminary storage of waste pending its collection and storage of waste pending treatment; also, the Directive modifies the recovery and disposal definitions; to conclude, this study is closed with a paragraph devoted to reflections.

Key words: collection; storage; transport; recovery and disposal of waste.

I. INTRODUCCIÓN

En el Ordenamiento jurídico comunitario, las operaciones o actividades que encierra el concepto de gestión de residuos se remontan a la ya derogada Directiva 75/442, sobre residuos¹, que venía a comprender la recogida, clasificación, transporte y tratamiento de los residuos, así como su almacenamiento y su depósito sobre o bajo tierra; las operaciones de transformación necesarias para su reutilización, su recuperación o reciclaje. No obstante, la modificación operada por la Directiva 91/156² vino a establecer que por gestión de residuos se entendía 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; precisando que la operación de recogida consiste en recoger, clasificar y/o agrupar residuos para su transporte; y que las operaciones de valorización y eliminación se corresponden con las enumeradas en el Anexo II (B y A, respectivamente), eso sí, incluyendo la actividad de almacenamiento previo a las enumeradas operaciones, pero excluyendo el almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción.

Con la aprobación de la Directiva 2006/12, sobre residuos³, en vigor transitoriamente, no ha habido variación sustancial sobre las operaciones que comprende la gestión de residuos, pues su artículo 1.d), e), f) y g) y Anexo II dejan las cosas como estaban.

Sin embargo, la reciente Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (Directiva Marco, DM)⁴ —en vigor desde el 12 de diciembre de 2008—, sale a la luz en aras a reforzar las medidas en materia de prevención y reducción del impacto ambiental que generan la producción y la gestión de residuos, estableciendo objetivos medioambientales y aclarando conceptos clave, como determinadas definiciones; por lo que dichas medidas deberán tener efecto en nuestro Ordenamiento jurídico interno por la vía de la adecuación de la vigente Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, a las previsiones de la DM.

Pues bien, la DM viene a introducir modificaciones en el concepto de gestión de residuos, al establecer que la gestión comprende ahora la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cie-

¹ Véase a este respecto el artículo 1.b) de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos.

² Cfr. artículo 1.d), e), f) y g) de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos.

³ Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos, en vigor hasta el 12 de diciembre de 2010.

⁴ Directiva que deberá incorporarse al Derecho nacional de los Estados miembros antes del 12 de diciembre de 2010, fecha a partir de la cual quedan derogadas las Directivas 75/439/CEE, 91/689/CEE y, en concreto, la ya citada 2006/12/CE.

rre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente⁵.

Lo cierto es que el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos ya venía exigido por la vigente Directiva 1999/31, sobre vertido de residuos, al establecer que después de que un vertedero haya sido definitivamente cerrado la entidad explotadora será responsable de su mantenimiento, vigilancia y control en la fase posterior al cierre durante el plazo que exija la autoridad competente teniendo en cuenta el tiempo durante el cual el vertedero pueda entrañar riesgos⁶.

Asimismo, la DM incluye en la gestión las actuaciones llevadas a cabo en calidad de *negociante*, para referirse a toda empresa que actúe por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos, incluidos los negociantes que no tomen posesión físicamente de los residuos; o en calidad de *agente*⁷, referida a toda empresa que disponga la valorización o la eliminación de residuos por encargo de terceros, incluidos los agentes que no tomen posesión físicamente de los residuos.

La DM señala que el almacenamiento de los residuos a la espera de su recogida no debe someterse a autorización. Ahora bien, subraya que el almacenamiento de residuos previo a la valorización por un periodo de tres años o más y el previo a la eliminación por un periodo de un año o más están sujetos a la Directiva 1999/31, sobre vertido de residuos.

Sin embargo, lo que no determina la DM es la distinción que resulta entre el almacenamiento inicial de residuos en espera de recogida y el almacenamiento de residuos en espera de tratamiento, en función del tipo de residuo, tamaño y periodo de tiempo del almacenamiento y finalidad de la recogida. Distinción que la DM remite a los Estados miembros para su determinación.

Igualmente, la DM viene a modificar las definiciones de valorización y eliminación, teniendo en cuenta que, a partir de ahora, la incineración si cumple determinados requisitos de eficiencia energética será considerada valorización. Desde esta perspectiva, la DM entiende por *valorización* cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general. Y considera *eliminación* cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía.

Por lo que se refiere a las actividades u operaciones de gestión de los residuos en el Ordenamiento jurídico español, habrá que estar a lo dispuesto en

⁵ Conforme al artículo 3.9) de la DM.

⁶ Conforme al artículo 13.c) de la Directiva 1999/31, relativa al vertido de residuos.

⁷ Diferenciada de la figura del gestor de residuos, dado que éste realiza cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no su productor; a diferencia del agente, que sólo realiza las operaciones de valorización y eliminación y por cuenta de tercero.

la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (en adelante, LR), cuyo artículo 3.h) considera por *gestión*: la recogida, el almacenamiento, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas actividades, así como la vigilancia de los lugares de depósito o vertido después de su cierre⁸.

Desde esta perspectiva, el concepto de gestión que contempla la LR no coincide con la comunitaria⁹, viniendo a considerar, en su artículo 3.n), la actividad de almacenamiento —no exenta de dificultades jurídicas— como una operación de gestión propia y autónoma, tras la operación de recogida, si bien excluyendo del concepto de gestión el depósito temporal de residuos en las instalaciones de producción. En este sentido, almacenamiento es todo depósito temporal de residuos con carácter previo a su valorización o eliminación por periodos de tiempo inferiores a dos años, o a seis meses si se trata de residuos peligrosos.

Este estudio tiene por objeto analizar las diferentes operaciones o actividades de que consta la gestión de residuos: desde la recogida, pasando por el almacenamiento y transporte, hasta la valorización y eliminación de los residuos, sin olvidar la vigilancia de estas actividades; asimismo, examina las modificaciones operadas por la Directiva 2008/98, sobre residuos, que alcanzan a las operaciones de recogida y de almacenamiento; para esta última establece dos modalidades: el almacenamiento inicial de residuos en espera de recogida y el almacenamiento de residuos en espera de tratamiento; igualmente, la Directiva modifica las definiciones de valorización y eliminación; para concluir, este estudio se cierra con un apartado dedicado a reflexiones.

II. LA RECOGIDA DE RESIDUOS

Por recogida ha de entenderse toda operación consistente en recoger, clasificar y/o agrupar residuos para su transporte. Ésta ha sido la definición comunitaria mantenida en sus distintas Directivas sobre residuos, secundada con la contenida en la LR, en su artículo 3.

Ahora bien, mención especial merece la DM, que viene a matizar la actividad de *recogida* —consistente, ahora, en juntar residuos, incluida su clasificación y *almacenamiento iniciales*, con el objeto de transportarlos a una instalación de tratamiento de residuos—, introduciendo la expresión *almacenamiento inicial* para referirse a la espera de su recogida y distinguirlo del *almacenamiento de residuos a la espera de su tratamiento*. El *almacenamiento inicial* de los residuos en el ámbito de la definición de recogida se entiende con el significado de actividad de *almacenamiento en espera de su re-*

⁸ Acerca del régimen jurídico de las operaciones de gestión de residuos, cfr. René SANTAMARÍA ARINAS (2007), *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, págs. 161-193.

⁹ Debe recordarse que en Derecho comunitario el *almacenamiento*, como operación o actividad de gestión, queda subsumido en el concepto de *valorización* o en el de *eliminación*, conforme a sus respectivos Anexos.

cogida en instalaciones en las cuales se descargan los residuos para poder prepararlos para su posterior transporte a otro lugar para su valorización o eliminación.

En cualquier caso, toda operación de recogida exige con carácter previo la entrega de los residuos por su poseedor y su aceptación por el gestor, toda vez que aquél estará obligado a entregarlos a un gestor de residuos para su valorización o eliminación, siempre que no proceda a gestionarlos por sí mismo. Así, la aceptación de los residuos por un gestor supone la transferencia de la titularidad del productor o poseedor al gestor, o de éstos entre sí, en caso de realizarse una gestión escalonada. Por contra, si la cesión es incorrecta, la responsabilidad administrativa será solidaria del poseedor o gestor de los residuos que los entregue a persona física o jurídica distinta de las señaladas en la Ley, conforme al artículo 32.3 LR, amén de la infracción administrativa en que se pueda incurrir, artículo 34 LR.

III. EL ALMACENAMIENTO DE RESIDUOS

Inicialmente, la actividad de almacenamiento de residuos no se consideraba una operación específica de gestión de residuos, dado que sólo la actividad de *almacenamiento previo* a las operaciones de eliminación y valoración era entendida, según procedía, como operación de gestión sometida al mismo régimen de las actividades de eliminación o valoración a las que precedía y servía, excluyendo el *almacenamiento temporal*¹⁰ previo a la recogida en el lugar de producción; lo que implicaba que el almacenamiento de residuos sólo era considerado como operación de gestión de residuos siempre que se llevara a cabo en lugar distinto al de producción, lo que suponía consumir las operaciones de recogida y transporte.

En la praxis, la inconcreción o indeterminación de ambos tipos de almacenamiento, temporal como operación preliminar y previo como operación de gestión, ha permitido que la mayoría de las industrias hayan optado por el cuasi-abandono de los residuos en áreas próximas al lugar de producción amparándose en la excepción del almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción¹¹.

Los problemas planteados por dicha exclusión no han sido resueltos de-

¹⁰ La STJE de 5 de octubre de 1999 (Asuntos C-175/98 y C-177/98) vino a definir el almacenamiento temporal en el lugar de producción, previo a la recogida, como una operación preliminar de gestión de residuos, y por tanto no incluida en el concepto de operación de gestión de la Directiva 75/442, artículo 1.d). En la misma línea, la STJE de 11 de diciembre de 2008 (Asunto 387/08).

¹¹ La anterior Sentencia declara que si bien es cierto que el almacenamiento temporal de residuos no constituye una operación de gestión, en sentido estricto, y no está sujeta al deber de registro o de autorización conforme a la Directiva 75/442, no por ello está exenta de obligaciones derivadas de los principios de cautela y de acción preventiva, dado que todas las operaciones de almacenamiento, ya sean de carácter previo o temporal, deben ajustarse a los artículos 4 y 8 de la referida Directiva: prohibición de abandono, vertido y eliminación incontrolada de residuos.

finitivamente con la aprobación de la Directiva 1999/31, sobre vertido de residuos¹². En este sentido, la norma define *vertedero* como emplazamiento de eliminación de residuos que se destine al depósito de los residuos en la superficie o subterráneo, incluyendo —y esto es lo relevante— los emplazamientos permanentes utilizados para el *almacenamiento temporal* de residuos por un periodo superior a un año. Se excluyen del concepto de vertedero el almacenamiento de residuos anterior a la valorización o tratamiento por un periodo inferior a tres años como norma general o el almacenamiento de residuos anterior a la eliminación por un periodo inferior a un año¹³; *a sensu contrario*, el almacenamiento anterior a la valorización o tratamiento superior a tres años o anterior a la eliminación superior a un año quedará incluido en la definición de vertedero.

Por tanto, el almacenamiento temporal en el lugar de producción queda excluido de toda operación de eliminación y valorización (excluida del concepto de gestión), si bien el almacenamiento temporal de residuos que en cualquier lugar supere los límites de tiempo señalados habrá de ajustarse a las previsiones de la Directiva 1999/31, sobre vertido de residuos, considerándose como una operación de eliminación¹⁴.

En nuestro Ordenamiento jurídico interno, la LR se refiere al *almacenamiento*, entendiendo por tal el depósito temporal de residuos, con carácter previo a su valorización o eliminación, por tiempo inferior a dos años, o a seis meses si se trata de residuos peligrosos, a menos que reglamentariamente se establezcan plazos inferiores.

Estas dificultades jurídicas sobre el concepto de almacenamiento se ponen de relieve nuevamente con el Real Decreto 1481/2001, sobre vertido de residuos¹⁵, que viene a regular el almacenamiento de residuos, estableciendo un plazo inferior al previsto con carácter general en la LR y en la propia Directiva 1999/31, sobre vertido de residuos, para los supuestos en que se trate de residuos distintos a los peligrosos y dicha actividad se realice con carácter previo a la eliminación.

El Real Decreto viene a transponer la Directiva 1999/31 —que, por cierto, no define el almacenamiento—, preceptuando en su artículo 2.j) lo que se

¹² La Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, en vigor, considera que los emplazamientos para el almacenamiento temporal de residuos deben cumplir los requisitos pertinentes de la Directiva 75/442.

¹³ Conforme al artículo 2.g) de la Directiva 1999/31, relativa al vertido de residuos.

¹⁴ Y decimos que la Directiva 1999/31, sobre vertidos, no resuelve los problemas asociados al almacenamiento temporal cuando supera los límites de tiempo establecidos porque dicha actividad viene a identificarse con el abandono, vertido o eliminación incontrolados. En torno a las dificultades que plantea la ilógica equiparación entre abandono, vertido o eliminación incontrolados, así como del almacenamiento temporal incorrecto en los propios centros de producción y la eliminación incontrolada, cfr. José ALENZA GARCÍA (2007), «De vertederos municipales y del almacenamiento in situ de residuos (A la luz de las aportaciones jurisprudenciales)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 11, págs. 27 y ss.; y Antonio SANCHEZ SÁEZ (2004), «Otro paso a oscuras en la necesaria delimitación conceptual del abandono de residuos: la Sentencia 496/2003, de 14 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia», *Medio Ambiente y Derecho*, 11.

¹⁵ Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

entiende por *almacenamiento*, esto es, el depósito, temporal y previo a la valorización o eliminación, de residuos distintos de los peligrosos por tiempo inferior a un año cuando su destino final sea la eliminación o a dos años cuando su destino final sea la valorización, así como el depósito temporal de residuos peligrosos durante menos de seis meses.

Con todo, deberá modificarse la actual LR para adaptarse a las previsiones de la Directiva 2008/98, sobre residuos, la actual Directiva Marco, fundamentalmente, por lo que aquí concierne, en lo referente a *almacenamiento inicial* de residuos *a la espera de su recogida* (lo que antes era almacenamiento temporal) y *almacenamiento* de residuos *a la espera de su tratamiento*¹⁶ (antes, almacenamiento previo), en función de las distintas tipologías de residuos, al objeto de establecer el periodo de tiempo del almacenamiento.

IV. EL TRANSPORTE DE RESIDUOS

Los criterios de autosuficiencia y proximidad, acercando las infraestructuras de tratamiento a los centros de producción, han de regir en todo caso la actividad de transporte. Esta función preventiva se somete a determinadas limitaciones en el traslado de los residuos, como la obligación de notificación previa al órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma.

Conviene señalar, por otro lado, que la alusión a estos principios para la eliminación de residuos que hace la LR parece referirse al conjunto del Estado, no a cada Comunidad Autónoma en particular; dado que algunas regulan su propia autosuficiencia, incluso en materia de valorización, como la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos de Cataluña. En cualquier caso, la propia DM amplía el ámbito de aplicación de los principios de proximidad y autosuficiencia a la valorización de residuos municipales mezclados recogidos de hogares privados; por tanto, lo que pretende la DM es que los residuos se eliminen o valoricen según determinadas categorías en las instalaciones adecuadas más próximas.

V. LA VALORIZACIÓN DE RESIDUOS

Las Directivas Marco sobre residuos¹⁷ entendían por valorización cualquiera de las operaciones enumeradas en el Anexo II.B. Sin embargo, esta sim-

¹⁶ El almacenamiento en espera de cualquiera de las operaciones numeradas de D1 a D14 del Anexo I de la DM se considera operación de eliminación. Se excluye el almacenamiento temporal, en espera de recogida, en el lugar de producción del residuo; a este respecto, el almacenamiento temporal significa almacenamiento inicial en el sentido del artículo 3, punto 10. Asimismo, el almacenamiento de residuos en espera de cualquiera de las operaciones numeradas de R1 a R12 del Anexo II de la DM se considera operación de valorización (excluido el almacenamiento temporal, en espera de recogida, en el lugar de producción del residuo).

¹⁷ Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos; Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE, rela-

ple remisión a un listado de operaciones, tanto de valorización como de eliminación, para conocer cuándo estábamos en presencia de una operación de valorización o de eliminación no estuvo exenta de dificultades, dado que se hacía ineludible el concurso de criterios jurisprudenciales para delimitar una u otra operación. Desde esta óptica, el Tribunal de Justicia¹⁸ hubo de pronunciarse declarando que la finalidad de los Anexos de la Directiva era recoger las operaciones de valorización y eliminación más corrientes y no enumerar con precisión y exhaustividad todas las operaciones de valorización y eliminación de los residuos a efectos de la Directiva.

De lo que se infiere que pueden no mencionarse expresamente en los Anexos algunos de los métodos de valorización o eliminación de residuos, fundamentalmente porque su utilización sólo se ha puesto de manifiesto con posterioridad a la última adaptación de los Anexos al progreso científico y técnico, y que algunos métodos pueden corresponder simultáneamente al tenor literal de las operaciones mencionadas tanto en el Anexo II.A (eliminación) como en el Anexo II.B (valorización)¹⁹.

En cualquier caso, y así lo constata el referido Tribunal, lo que caracteriza esencialmente a una operación de valorización es su finalidad principal, esto es, que los residuos puedan cumplir una *función útil*, sustituyendo el uso de otros materiales que hubieran debido emplearse para desempeñar ese cometido²⁰.

Con la aprobación de la actual DM se modifica la definición de valorización²¹. En efecto, su artículo 3.15) viene a legitimar la doctrina de la función o finalidad útil para delimitar las operaciones de valorización y de eliminación; en este sentido, «valorización» es cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general. En el Anexo II se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización.

Por lo que se refiere estrictamente al concepto de valorización en nuestro Ordenamiento jurídico interno, cabe señalar que el artículo 3.k) de la LR en-

tiva a los residuos, y Directiva 2006/12/CE, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos. No así la actual DM, que viene a modificar lo que se entiende por valorización, y que más adelante se analiza.

¹⁸ STJE de 27 de febrero de 2002 (ASA, Asunto C-6/2000, apartado 60).

¹⁹ El referido Asunto ASA establece que cualquier operación de tratamiento de residuos debe poder calificarse como eliminación o como valorización. Sin embargo, precisa el Tribunal que una misma operación no puede calificarse simultáneamente como eliminación y como valorización; en este supuesto, la clasificación debe efectuarse, caso por caso, a la luz de los objetivos de la Directiva; frente a determinadas operaciones de depósito y de combustión de residuos se rechaza, con carácter general, que el tratamiento previo de los residuos constituya un requisito necesario para clasificar una operación como valorización.

²⁰ Asunto ASA, apartado 69.

²¹ La Comunicación de la Comisión de 27 de mayo de 2003, titulada «Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos», señalaba ya la necesidad de evaluar las actuales definiciones de valorización y eliminación, así como la necesidad de una definición de reciclado de aplicación general.

tiende por «valorización» todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente. En todo caso, estarán incluidos en este concepto los procedimientos enumerados en el Anexo II.B de la Decisión de la Comisión 96/350/CE, de 24 de mayo de 1996, así como los que figuren en una lista que, en su caso, apruebe el Gobierno²².

1. Modalidades de valorización y orden de prevalencia

Las referidas Directivas Marco sobre residuos²³ configuraban la valorización de los residuos mediante dos modalidades de operaciones: en primer lugar, el reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias; y, en segundo lugar, la utilización de los residuos como fuente de energía.

En la praxis, los modos de obtención de materias primas secundarias a partir de los residuos se traducen básicamente en dos clases de operaciones de valorización: la reutilización y el reciclado²⁴.

Las citadas Directivas Marco sobre residuos venían a establecer un orden de prioridades, basado en el *principio de jerarquía*, si bien de carácter rector; no obstante, la nueva DM —que opta por la preferencia de la reutilización y el reciclado de material frente a la valorización energética de los residuos, en la medida en que son las mejores opciones ecológicas— dispone que los Estados miembros tendrán que considerar esta jerarquía de residuos como un *orden de prioridades* y no como un principio rector. Ahora bien, el carácter vinculante de esta jerarquía decae, o no se vulnera propiamente dicha jerarquía, cuando los Estados miembros opten para determinados residuos por otras prioridades, apartándose de ella, siempre que se obtenga un mejor resultado medioambiental global y se justifiquen los impactos globales de la producción y gestión de tales residuos mediante el análisis del ciclo de vida.

A) La reutilización y la preparación para la reutilización.

La reutilización, que no supone la transformación del residuo, no venía contemplada expresamente en las Directivas Marco ya referidas; tan sólo la Directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE, rela-

²² El referido Anexo comunitario se transcribe y publica mediante la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero de 2002, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos.

²³ Artículo 3.b).

²⁴ Así lo subraya Severiano FERNÁNDEZ RAMOS (2004), «Regulación, gestión y control de residuos», *Estudios de Derecho Judicial*, 56, pág. 217. Sin embargo, creemos que es obligado añadir, por nuestra parte, alguna precisión a tal afirmación, dado que la reutilización no sólo no constituye *per se* una operación de valorización, sino que en algunas Leyes autonómicas de residuos ni siquiera es considerada como una operación de gestión de residuos, como así se constata en la Ley 5/2003, de residuos de la Comunidad de Madrid.

tiva a los residuos, alude a esta operación en su considerando en el sentido de que es deseable fomentar el reciclado de los residuos y su reutilización como materias primas y que puede ser necesario adoptar normas específicas para los residuos reutilizables.

No obstante, la LR, en su artículo 1, concede prevalencia a la reutilización frente al reciclado. En este sentido, la LR dispone que su objeto es fomentar, por este orden, su reducción, su reutilización, reciclado y otras formas de valorización. La propia LR entiende por «reutilización» el empleo de un producto usado para el mismo fin para el que fue diseñado originariamente²⁵.

Lo cierto es que las Directivas Marco de residuos nunca han optado por la reutilización como operación o actividad para construir la jerarquía de residuos ni como principio rector ni como orden de prioridades en la ordenación de los residuos, esto es, en la prevención y gestión de los residuos. La vigente DM introduce ciertas modificaciones —pese a que define la reutilización, omite cualquier alusión a ella en su jerarquía de residuos²⁶— en el orden de prioridades o prevalencia, estableciendo una jerarquía de residuos de cinco niveles, a saber: la prevención, la *preparación para la reutilización*, el reciclado, otro tipo de valorización y la eliminación.

Desde la óptica de la gestión de residuos —dado que la prevención no constituye propiamente un modelo de gestión²⁷ ni la reutilización una operación de gestión²⁸—, la preparación para la reutilización prevalece como modalidad de valorización sobre las demás. A este respecto, la «preparación para la reutilización» viene recogida en la DM y definida, en su artículo 3.16), como la operación de valorización consistente en la comprobación, limpieza o reparación mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa.

²⁵ Artículo 3.i) de la LR.

²⁶ La reutilización, conforme a la definición prevista en la DM, queda prácticamente subsumida en el modelo de prevención y no en el de gestión, esto es, antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo, a fin de reducir la cantidad de residuo, mediante la reutilización de los productos. La DM alude a la reutilización para referirse a productos o componentes que no sean residuos: por ende, no procede operación alguna de gestión de residuos.

²⁷ Conviene precisar para una mayor comprensión de la jerarquía de opciones que no todas las operaciones técnicas o actividades citadas se subsumen en las técnicas de gestión. A este respecto, cabe recordar que los dos grandes modelos que incardinan la actual ordenación de los residuos son la prevención y la gestión, basados en un orden expreso de prioridades con preferencia por la prevención frente a la gestión y, dentro de esta última, por la valorización frente a la eliminación.

²⁸ En este sentido, la DM define la «reutilización», en su artículo 3.13, como cualquier operación mediante la cual productos o componentes que no sean residuos se utilizan de nuevo con la misma finalidad para la que fueron concebidos; y la Ley 5/2003, de residuos de la Comunidad de Madrid, en su artículo 4.15, entiende por «reutilización» el empleo de un producto o material usado para el mismo fin para el que fue diseñado originariamente sin necesidad de someterlo con carácter previo a ninguna de las operaciones que figuran en la lista de operaciones de valorización aprobada por las instituciones comunitarias. A los efectos de esta Ley, la reutilización no se considera una operación de gestión de residuos. En resumen, para la DM y para la Ley autonómica de Madrid, la reutilización no constituye una operación de gestión de residuos.

B) *El reciclado.*

La valorización de los residuos mediante reciclado ya venía prevista en las Directivas Marco sobre residuos; sin embargo, no contenían una definición expresa de reciclado con carácter general. Ciertamente es que las referidas Directivas definen la valorización como cualquiera de las operaciones enumeradas en su Anexo II.B y que varias de estas operaciones utilizan el término reciclado, si bien la legislación comunitaria relativa a los residuos guarda silencio sobre su definición, por lo que hemos de remitirnos a determinadas Directivas específicas para encontrar una definición que, por cierto, no es nada homogénea²⁹.

Por su parte, la LR, en su artículo 3.j), y siguiendo la estela de ciertas Directivas específicas, define «reciclado» como la transformación de los residuos, dentro de un proceso de producción, para su fin inicial o para otros fines, incluido el compostaje y la biometanización, pero no la incineración con recuperación de energía³⁰.

Precisamente, un aspecto que merece destacarse en la vigente DM es la definición que hace de «reciclado», como operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad. Incluye la transformación del material orgánico, pero no la valorización energética ni la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles o para operaciones de relleno.

Por último, es necesario recordar que existen *otras formas de valorización* para los residuos, como *la valorización energética*, que se excluye de toda operación de reciclado, conforme a la nueva DM³¹. La decisión de si debe priorizarse la valorización energética frente a la eliminación en vertedero dependerá fundamentalmente de la disponibilidad de plantas autorizadas para su valorización energética y de las distancias de transporte desde los centros de producción de residuos hasta dichas plantas.

²⁹ Esta situación no ha suscitado problemas prácticos significativos hasta que el TJCE, en su sentencia de 19 de junio de 2003 (Asunto 444/00), ha declarado que la definición de reciclado puede tener implicaciones prácticas importantes. En este sentido, lo característico del reciclado es que tiene por resultado la producción de un producto o material nuevo, que ya carece de la consideración de residuo, de tal modo que pierden su razón de ser los controles relativos a los residuos establecidos por el Ordenamiento; por ello, señala el Tribunal, el reciclado se diferencia de otras formas de valorización u otras operaciones que produzcan solamente un cambio en la naturaleza o la composición de los residuos.

³⁰ La misma definición de «reciclado» de la LR se corrobora en la Ley 5/2003, de residuos de la Comunidad de Madrid, en su artículo 4.17.

³¹ Con la aprobación de la DM, la incineración de residuos sólidos urbanos, si cumple determinados requisitos de eficiencia energética, será considerada una operación de valorización.

2. Los objetivos cuantitativos de la valorización

En relación con la cuantificación de objetivos de valorización, es necesario subrayar que el artículo 6 LR faculta al Gobierno para establecer objetivos específicos de reutilización, reciclado y otras formas de valorización obligatoria de determinados tipos de residuos. Sin embargo, aunque esta previsión normativa no ha merecido la atención suficiente del Gobierno, salvo honrosas excepciones, como la fijación de porcentajes de valorización de residuos de envases, de vehículos fuera de uso y de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, lo cierto es que estos objetivos han formado parte habitual de los planes de carácter no vinculante y en ocasiones contadas han sido objeto de determinación en normas de obligado cumplimiento.

Pese a estos precedentes, la DM introduce objetivos vinculantes para la preparación para la reutilización de ciertos materiales antes del año 2020. Las nuevas normas obligarán a los Estados miembros de la UE a establecer planes nacionales de prevención de residuos y la Comisión estudiará en el futuro la imposición de objetivos vinculantes en este ámbito.

De conformidad con el artículo 11.2 de la DM, los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que se logren los siguientes objetivos:

- a) Antes de 2020 deberá aumentarse como mínimo hasta un 50% global de su peso la preparación para la reutilización de residuos de materiales tales como, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio de los residuos domésticos, y posiblemente de otros orígenes, en la medida en que estos flujos de residuos sean similares a los residuos domésticos.
- b) Antes de 2020 deberá aumentarse hasta un mínimo del 70% de su peso la preparación para la reutilización, incluidas las operaciones de relleno que utilicen residuos como sucedáneos de otros materiales, de los residuos no peligrosos procedentes de la construcción y de las demoliciones, con exclusión de los materiales presentes de modo natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos³².

VI. LA ELIMINACIÓN DE RESIDUOS

La actividad de eliminación de residuos constituye, dentro de la jerarquía de residuos, la última prioridad en la gestión de los residuos. La Directiva Marco 75/442 vino a definir la eliminación de residuos por referencia a una serie de operaciones tipificadas en su Anexo II.A, y que se traducen en la práctica a las operaciones de vertido y de incineración de residuos en cual-

³² Se excluyen las ya aludidas tierras y piedras no contaminadas por sustancias peligrosas reutilizadas en la misma obra, en una obra distinta o en una actividad de restauración, acondicionamiento o relleno.

quier medio³³. No nos vamos a reiterar en las consideraciones ya explicadas acerca de su diferenciación con la operación de valorización y su orden de prioridades o prevalencia; simplemente es necesario destacar que dentro de la jerarquía de residuos la eliminación representa la última prioridad en la gestión de los residuos.

Lo cierto es que la concreción de esta definición se ha mantenido a lo largo y ancho de todas las Directivas Marco aprobadas sobre residuos, y no ha sido hasta la vigente DM cuando se ha modificado su definición. En este sentido, la DM lo que viene a definir es la operación de valorización vinculada al criterio jurisprudencial de la finalidad útil y, en sentido contrario, conceptuar lo que se entiende por eliminación, que será cualquier operación que no sea la valorización, incluso cuando la operación tenga como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o energía. En el Anexo I se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de eliminación³⁴.

Por último, acerca de las clases de eliminación y su orden preferencial, debe subrayarse que las Directivas Marco no imponen ninguna preferencia entre las actividades de vertido e incineración de residuos; y en relación con los principios de autosuficiencia y proximidad en materia de eliminación, damos por reproducido aquí lo examinado para las operaciones de valorización, dado que con la vigente DM su ámbito de aplicación alcanza tanto a las operaciones de valorización como de eliminación.

VII. LA VIGILANCIA

La vigilancia, como parte integrante de las operaciones de gestión de los residuos, viene recogida tanto en las Directivas Marco sobre residuos como en la LR, referidas a las operaciones de recogida, almacenamiento, transporte, valorización y eliminación. Sin embargo, su cuasi-nula regulación se reduce a que la referida operación corresponde a las autoridades competentes, amén de las previsiones contenidas en el Reglamento (CE) núm. 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, así como en la reglamentación relativa al transporte de mercancías peligrosas.

³³ Las Directivas y normas de transposición que regulan las operaciones de vertido y de incineración son, respectivamente, la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos, y el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero; y la Directiva 2000/76/CE, de 4 diciembre, de incineración de residuos, y el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, de incineración de residuos.

³⁴ Conforme al artículo 3.19) de la DM, que incluye como operación de eliminación la denominada valorización energética, con la excepción a este respecto ya apuntada de la incineración de residuos sólidos cuando sea energéticamente eficiente, pudiéndose considerar como operación de valorización. A este propósito, resulta obligado subrayar, como indica la DM en su artículo 12, que los Estados miembros garantizarán que, cuando no se lleve a cabo la valorización, todos los residuos se sometan a operaciones de eliminación seguras que cumplan las disposiciones sobre la protección de la salud humana y el medio ambiente.

De conformidad con el artículo 4.2 LR, corresponderá a las Comunidades Autónomas la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos³⁵. Lo cierto es que la remisión a la LR no viene referida expresamente a funciones de policía, sino a la exigencia de los titulares de operaciones de gestión de residuos de vigilar sus propias actividades para no incurrir en responsabilidades administrativas, así como al deber de colaboración en la inspección de la gestión de los residuos con las autoridades competentes³⁶.

Finalmente, y por lo que se refiere a la vigilancia de los lugares de depósito o vertido después de su cierre, sí queda debidamente regulada, conforme a la Directiva 1999/31, relativa al vertido de residuos, y al Real Decreto 1481/2001, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, cuyo artículo 14 prevé las medidas adecuadas para la clausura y mantenimiento postclausura de los vertederos de residuos.

VIII. ALGUNAS REFLEXIONES

Uno de los principales escollos de la gestión de los residuos radica, desde una óptica jurídica, en su propia definición o concepto legal; en concreto, en las operaciones o actividades que encierra dicho concepto, toda vez que no ha sido homogéneo su tratamiento en los distintos Ordenamientos jurídicos, como tampoco han sido muy clarificadoras las diferentes definiciones ofrecidas para las múltiples y variadas operaciones de que consta dicha gestión.

Ha sido precisamente la legislación sectorial de residuos la que ha aportado los mecanismos reglados necesarios para reducir la discrecionalidad que despliegan las Administraciones competentes al establecer las condiciones en que han de llevarse a efecto las distintas operaciones de gestión de residuos.

La gestión de los residuos comienza cuando no se consigue evitar su producción, teniendo por finalidad facilitar a los residuos un destino ambientalmente adecuado. Para ello se requiere un control de todas las operaciones o actividades que constituyen lo que se ha venido en llamar ciclo de vida del residuo; exigencia que ha de llevarse a cabo sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente, tal como en la actualidad se dispone en el artículo 12.1 LR y en el artículo 13 DM.

³⁵ En torno a la intervención administrativa en las operaciones de gestión de residuos, cfr. Fernando LÓPEZ RAMÓN (2000), «Problemas del régimen general de los residuos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 108, págs. 524-532.

³⁶ Las Directivas Marco sobre residuos someten, conforme al artículo 13, a los establecimientos o empresas que se ocupen de las operaciones de gestión de residuos a inspecciones periódicas apropiadas por parte de las autoridades competentes; previsión que se mantiene con mayor precisión ahora en la vigente DM.

Por último, en el ámbito subjetivo, esto es, en la figura del poseedor, recaen las principales obligaciones que dimanen de la gestión de residuos si no entregan los residuos a un gestor autorizado, dado que los residuos tendrán siempre un titular responsable, cualidad que corresponderá en este caso a su poseedor; quedando exentos de responsabilidad administrativa cuando cedan los residuos a gestores autorizados para realizar las operaciones que componen la gestión de los residuos, y siempre que su entrega se realice cumpliendo los requisitos establecidos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José (2007): «De vertederos municipales y del almacenamiento in situ de residuos (A la luz de las aportaciones jurisprudenciales)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 11, págs. 17-37.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2004): «Regulación, gestión y control de residuos», *Estudios de Derecho Judicial*, 56, págs. 121-259.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2000): «Problemas del régimen general de los residuos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 108, págs. 501-532.
- SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio (2004): «Otro paso a oscuras en la necesaria delimitación conceptual del abandono de residuos: la Sentencia 496/2003, de 14 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia», *Medio Ambiente y Derecho*, 11.
- SANTAMARÍA ARINAS, René (2007): *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona.