

Expte.

DI-1387/2013-2

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE
Pº María Agustín 36, Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a las autorizaciones de gestión de residuos peligrosos

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 02/07/13 se registró en esta Institución una queja donde el presentador muestra su disconformidad con el criterio aplicado por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental a la hora de establecer las condiciones para el otorgamiento de la autorización de Gestor de Residuos Peligrosos en los casos en que únicamente se realiza la recogida, transporte, clasificación, almacenamiento temporal y entrega a gestor autorizado, pero no su valorización o tratamiento final.

Señala que el criterio aplicado actualmente para controlar el acopio de residuos supone una traba burocrática que no añade ningún valor en seguridad para la administración o de protección de las personas o el medio ambiente, al exigir una autorización para cada residuo según su código LER (Lista Europea de Residuos) específico. Con ello, a una empresa que tiene los medios necesarios, personal cualificado e instalaciones adecuadas para poder almacenar distintos residuos peligrosos cumpliendo el *Real Decreto 379/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Almacenamiento de Productos Químicos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias*, se le exige además que realice para cada tipo de código LER una solicitud de almacenamiento independiente, a pesar de ser similares las características físicas y químicas de los residuos, lo que determina un tratamiento final conjunto; ello supone un coste económico y una tramitación administrativa superfluos que no añaden seguridad a su actividad.

Esto es debido, según expone, a que la *Ley 22/2011 del 28 de julio de residuos y suelos contaminados*, exige que especifique la cantidad a gestionar para

cada tipo de residuo con código LER distinto únicamente para las instalaciones de tratamiento de residuos; pero la Ley entiende por tratamiento las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación previa a las mismas. Sin embargo, cuando las operaciones solicitadas sean de mero almacenamiento temporal de residuos a eliminar (D15) o a recuperar (R13), y siendo que ambas se ajustan a lo que el artículo 3.º define como: "*operación consistente en el acopio de residuos, incluida la clasificación y almacenamiento iniciales para su transporte a una instalación de tratamiento*", donde el gestor actúa como centro de transferencia, se aplica el mismo criterio que para el gestor final del proceso que sí realiza el tratamiento de los residuos.

A efectos ilustrativos, se presenta el ejemplo de una empresa de gestión intermedia que, estando autorizada para la gestión de productos del código LER 20 01 13*, Disolventes, puede recoger y almacenar cualquier tipo de disolvente siempre y cuando su procedencia sea residuos municipales, incluidas las fracciones recogidas selectivamente, pero no puede recoger residuos que tienen otra procedencia, como son los codificados con los códigos LER 14 06 02* (Otros disolventes y mezclas de disolventes halogenados) o 14 06 03* (Otros disolventes y mezclas de disolventes), a pesar de tratarse del mismo producto, disolventes y mezclas de disolventes, y de entregarse al mismo gestor final para su tratamiento conjunto.

La queja aclara que la agrupación de residuos según su naturaleza no perjudica su trazabilidad y clasificación atendiendo a la procedencia, y considera que no hay criterios técnicos sólidos para imponer la actual distinción, que no mejora el proceso de gestión y supone un incremento de costes para las empresas por las diferentes autorizaciones que han de obtener.

Esta situación ha sido expuesta ante el INAGA por una empresa de gestión ambiental, que ha solicitado una revisión de los criterios para la autorización de almacenamiento de residuos conforme a lo expuesto, pero no ha sido atendida.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 05/07/13 un escrito al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente recabando información sobre la posibilidad de simplificar los requisitos

administrativos en la gestión intermedia de residuos, sin menoscabo de las garantías técnicas y ambientales que han de ser salvaguardadas en todo caso.

TERCERO.- La respuesta del Departamento se recibió el 30/08/13; viene contenida en un informe del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental que se expresa en los siguientes términos:

“- En la queja se argumenta que el criterio aplicado para controlar el acopio de residuos supone una traba burocrática que no aporta ningún valor añadido en seguridad para la administración, protección de las personas o el medio ambiente, al exigir una autorización para cada residuo según su código LER específico. A este respecto cabe decir que la Ley 22/2011 de Residuos y suelos contaminados establece en su art. 27.1 que "quedan sometidas al régimen de autorización por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde están ubicadas, las instalaciones donde vayan a desarrollarse operaciones de tratamiento de residuos, incluido el almacenamiento en el ámbito de la recogida en espera de tratamiento, así como la ampliación, modificación sustancial o traslado de dicha instalación".

En el punto 4 de ese mismo artículo se indica que dicha autorización tendrá el contenido descrito en el Anexo VII de esa Ley, que incluirá (c) Tipos y cantidades de residuos cuyo tratamiento se autoriza identificados mediante los códigos LER y (d) Operaciones de tratamiento autorizadas identificadas según los códigos recogidos en los anexos I y II. Por lo tanto, la autorización de las instalaciones de almacenamiento de residuos se dicta siguiendo lo regulado por su norma de aplicación.

- Según la queja, se considera una traba que una empresa que tiene los medios necesarios, el personal cualificado y unas instalaciones adecuadas para poder almacenar residuos peligrosos cumpliendo el Real Decreto 379/2001 por el que se aprueba el Reglamento de Almacenamiento de Productos Químicos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias se le exijan condiciones de almacenamiento según el código LER.

Sorprende la referencia a una norma que, si bien regula obligaciones que pueden ser aplicables en una instalación de gestión de residuos peligrosos, tiene por objeto garantizar las condiciones de las instalaciones en el ámbito de la

seguridad industrial, que no tiene en consideración la condición de residuos de dichos productos químicos. Es por ello que, a las instalaciones de gestión de residuos se les deben aplicar, además de la normativa de seguridad industrial, sus correspondientes normas sectoriales, en particular la Ley 22/2011 de Residuos y suelos contaminados, debiendo solicitar la autorización referida en su art. 27. En su Anexo VI se indica el contenido de la solicitud, que incluye un Proyecto de la instalación con una descripción detallada de las instalaciones, de sus características técnicas y de cualquier otro tipo aplicables a la instalación o al lugar donde se van llevar a cabo las operaciones de tratamiento. Es decir, en las instalaciones de gestión de residuos, el cumplimiento de las normas en materia de seguridad industrial es independiente de la preceptiva autorización de la instalación.

- Por otro lado, la empresa argumenta que el mero almacenamiento temporal de los residuos a eliminar o a recuperar corresponde a una operación de recogida (art. 3.ñ). El criterio técnico aplicado considera que las instalaciones en las que se realiza la operación R13 Almacenamiento de residuos en espera de cualquiera de las operaciones numeradas de R1 a R12 (excluido el almacenamiento temporal, en espera de recogida, en el lugar donde se produjo el residuo) son instalaciones de valorización de residuos y, por lo tanto, de tratamiento de residuos. De hecho, la operación R13, solicitada por la empresa, se encuentra incluida en el Anexo II. Operaciones de valorización de la mencionada Ley de Residuos y suelos contaminados.

-Respecto a la autorización de las operaciones de gestión distinguiendo los códigos LER de los residuos y al ejemplo expuesto de que tres tipologías de residuos, con las mismas o muy similares características químicas (códigos LER 200113, 140602 y 140603), requieren estar expresamente contemplados en la autorización, se trata de una exigencia de la Ley de Residuos y suelos contaminados, tal y como se ha indicado anteriormente.

Es importante distinguir que la tipificación por códigos LER no atiende, únicamente, a las características químicas de la sustancia, sino también al origen, del residuo. Así los códigos del capítulo 20 corresponden a residuos de origen municipal (Residuos municipales), mientras que los del capítulo 14 corresponden a Residuos de disolventes, por lo que dos residuos con el mismo comportamiento

químico deben diferenciarse si su código LER es distinto. La doble condición de los residuos peligrosos (como producto químico por un lado, pero también como residuo por otro) puede ser la causa de la confusión que la empresa manifiesta en sus argumentos.

- Respecto a la simplificación de los requisitos administrativos en la tramitación de las autorizaciones de gestión de residuos, las posibilidades son limitadas, ya que vienen reguladas por la Ley de Residuos y suelos contaminados, norma estatal que tiene carácter de legislación básica de protección del medio ambiente. No obstante, desde el INAGA se ha impulsado la aprobación de un Decreto del Gobierno de Aragón, de simplificación y adaptación a la normativa vigente de procedimientos administrativos en materia de medio ambiente, aprobación que ya se ha producido y cuya publicación en BOA es inminente. Tras la publicación de esta norma se procederá a revisar y, en algunos casos, simplificar los procedimientos en materia de residuos”.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la oportunidad de flexibilizar determinados criterios en la autorización de operaciones de gestión de residuos.

El problema latente en la queja es sencillo: una pequeña empresa que se dedica a la gestión de residuos, tras haber obtenido los oportunos permisos, plantea ante la Administración la posibilidad de agrupar diversos residuos de similar naturaleza y cuyo tratamiento final se hace conjuntamente. La actividad de esta empresa consiste en recoger de las pequeñas y medianas industrias, fábricas o talleres los residuos considerados LER que generan, almacenarlos hasta el límite que tienen autorizado y trasladarlos al destinatario final para su eliminación controlada o valorización (utilización como combustible, regeneración, tratamiento de suelos, ...) en cualquiera de las formas legalmente previstas en los Anexos I y II de la *Ley 22/2011 de Residuos y suelos contaminados*. Dado que el destino final de los residuos de naturaleza similar puede en muchas ocasiones ser el mismo, aunque su procedencia sea diversa, el objetivo es simplificar el procedimiento para obtener las autorizaciones precisas y que no se deba tramitar por cada residuo un

procedimiento independiente, sino que se puedan agrupar las solicitudes para varios de la misma naturaleza (pone como ejemplo los disolventes, gama de productos cuyo tratamiento final es el mismo, por más que puedan proceder de diferentes ramas de actividad económica o industrial) y que la autorización sea concedida también de forma conjunta para aquellos que requieran el mismo tratamiento final.

Este planteamiento no supone incumplir la normativa legal, garantiza la trazabilidad del residuo y facilita el trabajo de los gestores intermedios de residuos, quedando salvaguardadas las dudas planteadas en el informe del INAGA, puesto que:

1º.- En ningún momento pone en tela de juicio la competencia del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma para autorizar las operaciones de gestión de residuos, bien sea almacenamiento o tratamiento final. Lógicamente, la solicitud deberá cumplir los requisitos establecidos en el Anexo VI de la Ley, (identificación de los gestores, operaciones a realizar con su correspondiente codificación, métodos a seguir, capacidad técnica con que se cuenta y seguros o fianzas), y la autorización deberá contener las indicaciones detalladas en el Anexo VII, entre ellas los tipos y cantidades de residuos cuyo tratamiento se autoriza identificados mediante los códigos LER y las operaciones de tratamiento a seguir. Dado que la norma no establece límites en cuanto al número de residuos a autorizar en cada acto administrativo, no resulta obligado individualizar los procedimientos para cada tipo de residuo a gestionar cuando su naturaleza y tratamiento sea similar.

2º.- Entendemos que la referencia al cumplimiento de las medidas de seguridad previstas en el *Real Decreto 379/2001 por el que se aprueba el Reglamento de Almacenamiento de Productos Químicos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias* hecha para reivindicar que la actividad de la empresa se desarrolla correctamente resulta coherente, en tanto que se trata de una normativa que también incide directamente sobre la actividad objeto de estudio: al trabajar con residuos, debe cumplir las prescripciones de la Ley 22/2011, lo que no pone en tela de juicio; pero además, siendo los productos químicos el objeto concreto de su actividad, es razonable que se aplique el citado Real Decreto, cuyo fin es, precisamente, establecer las condiciones de seguridad de las instalaciones de

almacenamiento, carga, descarga y trasiego de productos químicos peligrosos, tanto en estado sólido como líquido o gaseoso, y sus servicios auxiliares en toda clase de establecimientos y almacenes, incluidos los recintos, comerciales y de servicios.

Precisamente el Anexo VI de la Ley que se menciona en la respuesta del INAGA, donde se describe el contenido de la solicitud de autorización de las actividades de tratamiento de residuos, exige un proyecto de la instalación que deberá acreditar el cumplimiento de las características técnicas “y de cualquier otro tipo aplicables a la instalación o al lugar donde se van llevar a cabo las operaciones de tratamiento”. Resulta razonable que una instalación dedicada a la gestión de residuos de naturaleza química cumpla los requisitos generales de almacenamiento de productos químicos, además de los que sean exigibles en materia de residuos.

3º.- Sobre el criterio para clasificar la recogida y custodia de los residuos hasta su entrega al gestor que ha de realizar las operaciones de eliminación o valorización, entendemos que es más ajustado al texto legal considerarla una operación de almacenamiento que de valorización. Ello es así porque el artículo 3 de la Ley hace una definición precisa de estos conceptos, al distinguir:

ñ) «Recogida»: operación consistente en el acopio de residuos, incluida la clasificación y almacenamiento iniciales para su transporte a una instalación de tratamiento.

r) «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. En el anexo II se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización.

v) «Eliminación»: 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 eliminación.

El Anexo I enumera diferentes operaciones de eliminación de residuos, codificándolas con la letra “D” y números del 1 al 14 para el depósito sobre el suelo,

inyección en profundidad, vertido en medio acuático, incineración, etc.; concluye su enumeración con el código “D 15”, que es *“Almacenamiento temporal en espera de cualquiera de las operaciones numeradas de D1 a D14”*. Por su parte, el Anexo II se ocupa de las operaciones de valoración, estableciendo también códigos identificados con la letra “R” y los números 1 al 12 (según sea utilización como combustible, recuperación de disolventes, regeneración de ácidos, tratamiento de los suelos en beneficio de la agricultura,), y se cierra también con una referencia a la guarda de los productos: *“R 13 Almacenamiento de residuos en espera de cualquiera de las operaciones numeradas de R1 a R12”*.

Aplicando las definiciones del artículo 3 a las operaciones enumeradas en los anexos I y II, parece claro que el almacenamiento temporal de los residuos y su custodia en adecuadas condiciones de seguridad en espera de su traslado a gestor autorizado para realizar cualquiera de las que responden a los códigos D1 a D14 o R1 a R12 no supone su eliminación, en el primer caso, o su valoración en el segundo, sino simplemente su recogida en espera de estas ulteriores operaciones.

4º.-Resulta lógico y obligado que la autorización de las operaciones de gestión de residuos se haga distinguiendo los códigos LER, dado que estos dan información sobre la fuente de los residuos y como deben ser tratados para evitar daños ambientales, de forma armonizada para todos los países de la Unión Europea. Pero, sin perjuicio de consignar en las autorizaciones todos los códigos LER que pueden ser objeto de gestión, de cara a esta resulta más relevante conocer su comportamiento químico que su origen, pues será aquel y no este el factor que determinará el procedimiento a seguir para su valoración o eliminación. Yendo al ejemplo aportado, los residuos de origen municipal que contengan disolventes se gestionarán en esta última fase conjuntamente con otros de la misma composición, aunque sea otro su origen.

Aquí reside básicamente uno de los problemas planteados en la queja: si un gestor autorizado para la recogida de determinado tipo de residuos y su entrega al gestor que los valore o elimine ha de guardarlos por separado hasta que los entregue, siendo que tras su recepción se mezclarán para realizar conjuntamente el tratamiento que proceda. El artículo 20 de la Ley 22/2011 impone a los gestores de residuos determinadas obligaciones, y entre ellas, mantener los residuos

almacenados en las condiciones que fije su autorización y no mezclar residuos peligrosos, si bien esta podrá ser permitida cuando la operación de mezclado se realice por una empresa autorizada, no aumenten los riesgos sobre la salud o el medio ambiente y se haga conforme a las mejores técnicas disponibles

La segunda cuestión es, si para ampliar sus posibilidades de gestión a un tipo de residuos de composición química y tratamiento similar, pero de otra procedencia y código LER, ha de tramitar de nuevo un expediente completo, con el consiguiente gasto y demora que ello supone, o se podría simplificar de alguna forma esta ampliación de actividad sobre productos en los que ya tiene acreditada experiencia de manejo. La norma que se alude en la respuesta de la Administración, el *Decreto 133/2013, de 23 de julio, del Gobierno de Aragón, de simplificación y adaptación a la normativa vigente de procedimientos administrativos en materia de medio ambiente*, tiene por objeto, en el ámbito de los residuos, sustituir la exigencia anterior de contar con autorización previa al ejercicio de determinadas actividades (como la producción, recogida o transporte de residuos peligrosos) por la presentación de una comunicación previa a su inicio ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, pero no afecta de forma directa e inmediata a las cuestiones aquí examinadas, que pueden ser atendidas con un cambio en la práctica administrativa que facilite los trámites sin menoscabo de la exquisita protección ambiental que requieren esta actividad.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente la siguiente **SUGERENCIA:**

Que, en los términos antes apuntados y dentro de los márgenes establecidos en la normativa sectorial, estudie la posibilidad de simplificar los

trámites administrativos en materia de residuos, facilitando la gestión de las empresas que se dedican a ello sin que se reduzcan las cautelas ambientales que deben presidir estos procesos.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 9 de octubre de 2013

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE