

EL ¿NUEVO? RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS (ARTS. 33 A 36 LRSCEC)

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Navarra

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. LA NUEVA LEY DE RESIDUOS. II. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS. III. EL RÉGIMEN AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS. EL ARTÍCULO 33 LRSCEC: 1. La autorización de instalación y la autorización de gestión.– 2. El procedimiento de las autorizaciones previstas en la LRSCEC: A) Competencia para el otorgamiento de las autorizaciones y la participación de las entidades colaboradoras.– B) Solicitud y contenido de la autorización de gestión de residuos: a) Contenido de la solicitud de la autorización de gestión.– b) Contenido de la autorización de gestión.– C) Solicitud y contenido de la autorización de las instalaciones de tratamiento de residuos: a) Contenido de la solicitud.– b) Contenido de la autorización.– D) Información y participación públicas.– E) Plazo de resolución.– F) Vigencia.– G) Transmisibilidad de las autorizaciones.– 3. Régimen autorizador de las instalaciones bajo el ámbito de aplicación de la legislación de prevención y control integrados de la contaminación.– 4. Instalaciones de gestión de residuos bajo el ámbito de aplicación de la normativa de evaluación de impacto ambiental.– 5. Instalaciones y gestión de residuos con normativa sectorial propia: incineradoras, vertederos y flujos específicos de residuos.– 6. La normativa sectorial de determinados flujos de residuos a tener en cuenta.– IV. LAS POSIBLES EXCEPCIONES A LA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS. EL ARTÍCULO 34 LRSCEC. V. EL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN PREVIA EN MATERIA DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS. EL ARTÍCULO 35 LRSCEC: 1. Actividades e Instalaciones sujetas a comunicación previa.– 2. Exenciones a la comunicación previa.– 3. Contenido de la comunicación previa.– 4. Vigencia y constancia de la comunicación previa.– 5. El régimen de control de las actividades sujetas a comunicación previa.– VI. ELEMENTOS COMUNES A LAS TÉCNICAS DE AUTORIZACIÓN Y COMUNICACIÓN PREVIA PREVISTA EN LA LRSCEC: 1. La validez de las autorizaciones y comunicaciones previas en todo el territorio nacional.– 2. Las obligaciones de información de las instalaciones y actividades autorizadas y comunicadas: A) El Registro de Producción y Gestión de Residuos.– B) El Archivo cronológico.– C) La Memoria resumen.– 3. Régimen transitorio de las autorizaciones y comunicaciones previas preexistentes.– VII. LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 36 LRSCEC.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El régimen de intervención ambiental sobre las actividades de producción y gestión de residuos es quizá el menos novedoso en la nueva Ley respecto del contenido de su antecesora. En este capítulo se describen las actividades e instalaciones sometidas a autorización o comunicación, así como su procedimiento, contenido y excepciones.

Palabras clave: autorización; comunicación; restauración de la legalidad ambiental.

ABSTRACT: *The environmental intervention regime for waste production and management activities is perhaps the least novel aspect of the new Law with respect to the content of its predecessor. This chapter describes the activities and installations subject to authorisation or communication, as well as their procedure, content and exceptions.*

Key words: waste management; authorisation; communication.

I. INTRODUCCIÓN. LA NUEVA LEY DE RESIDUOS

La nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, (LRSCEC en lo sucesivo) es aprobada por la exigida transposición, ya fuera de plazo, de las Directivas de modificación de la Directiva marco de residuos y de la Directiva conocida como de plásticos de un solo uso. Se trata de una Ley ambiciosa, sin duda, con unos objetivos temporales que habrá que ver si se cumplen en un futuro.

Una Ley que supone un giro importante, que implica y de qué manera a los productores, a través de la responsabilidad ampliada del productor, a las Administraciones Públicas, especialmente a mi juicio a las locales a las que les establece nuevas obligaciones, y también a los ciudadanos a los que nos viene a explicar la necesidad de informarnos y de concienciarnos con la problemática de los residuos y actuar en consecuencia en aspectos tan básicos como la recogida separada de residuos.

Esta Ley, al igual que otras leyes recientes ya aprobadas a nivel autonómico en materia de residuos (1), atraviesa de manera clara la frontera hacia el desarrollo sostenible de nuestra sociedad y de nuestro modelo de desarrollo basado en el productivismo, el consumismo, la cultura de la megamáquina y de la utilización efímera de los productos rolando hacia un modelo de economía circular.

Por consiguiente, estamos ante un claro cambio de modelo económico y por qué no decirlo, ante un nuevo contrato social en materia de residuos. En

(1) Es el caso de la Ley Foral 14/2018, de residuos de Navarra y su fiscalidad, de la Ley 8/2019, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears o de la Ley 6/2021, de residuos y suelos contaminados de Galicia. Sobre esta legislación autonómica, R.J. SANTAMARÍA ARINAS (2019); A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2021).

esto consiste principalmente la economía circular (2), en un cambio de paradigma, en pasar de la economía lineal a la economía circular, convirtiendo los residuos en recursos sobre la base de la eficiencia, el ecodiseño, el ahorro de recursos y lo más importante, en el cierre del círculo, de manera que los residuos sean reutilizables o reciclables o bien no llegue a haberlos y los productos al final de su vida útil se conviertan en subproductos o adquieran el fin de la condición de residuo.

En el fondo, se trata de un *desiderátum*. Como señala el Papa Francisco en su Encíclica *Laudato si*, sobre el cuidado de la Casa común, «(...) una minoría se cree con el derecho de consumir en una proporción que sería imposible generalizar, porque el planeta no podría ni siquiera contener los residuos de semejante consumo» (#50). «El hecho de reutilizar algo en lugar de desecharlo rápidamente, a partir de profundas motivaciones, puede ser un acto de amor que exprese nuestra propia dignidad.» (#211 *in fine*) Para acabar afirmando que «Comprar es siempre un acto moral y no solo económico».

Como en todos los problemas ambientales, late con fuerza el principio de pensar global, actuar local, principio básico del Derecho ambiental, porque la ONU dentro de los denominados objetivos del milenio, de desarrollo sostenible, hace referencia a poner fin los vertederos incontrolados (2020) (3) y lograr una gestión respetuosa con el medio ambiente de los residuos, así como reducir su generación a través de la prevención (2030). Los ODS para contribuir a la sostenibilidad global, en concreto ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles contiene implícitamente el objetivo de la circularidad. (4).

(2) En relación con la economía circular como paradigma de la nueva regulación de residuos, J.F. ALENZA GARCÍA (2020), R.J. SANTAMARÍA ARINAS (2020).

(3) Según el Documento de la Comisión sobre aplicación de la legislación ambiental. Informe España, 2019, más de la mitad de esos residuos sigue depositándose en vertederos (54 %), lo que representa más del doble de la media de la UE (24 %). En los últimos años ha habido avances limitados en la reducción del depósito de residuos en vertederos. En España sigue habiendo muchos vertederos ilegales o no conformes. La Comisión Europea sigue de cerca el asunto a través de varios procedimientos de infracción horizontales.

(4) Otros tantos de los ODS están directa o indirectamente relacionados con la economía circular. ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos; ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; ODS 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. (8 millones de Tn/año de residuos plásticos se vierten al mar)

Para la consecución de estos fines, además de la regulación de la que es muestra esta nueva Ley, de la necesaria planificación, del incentivo y de otras técnicas administrativas, es necesario hacer referencia al control administrativo previo de las actividades de producción y gestión de residuos de manera que esta tradicional actividad administrativa de limitación o control coadyuve a la consecución de los ambiciosos objetivos. En este ámbito, como es necesario, la Ley regula las necesarias autorizaciones en unos casos y en otros, las meras comunicaciones previas respecto de las actividades de producción y gestión y lo hace de una manera similar, casi idéntica a lo ya previsto en su predecesora de 2011.

II. LA INTERVENCIÓN PREVIA SOBRE LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS

Partimos de una serie de obligaciones establecidas por la Ley para los productores y gestores de residuos para cuyo control y aseguramiento de cumplimiento, se recurre a las autorizaciones y a las comunicaciones previas, técnicas de control con las que la Administración autonómica competente vela por el interés público ambiental relacionado con una adecuada gestión de los residuos, previniendo sus efectos ambientales negativos y garantizando la protección de la salud humana y del medio ambiente.

Así, el productor o poseedor de un residuo, viene obligado a asegurar el tratamiento adecuado de sus residuos, ya lo haga por sí mismo o mediante la entrega a un negociante o gestor, lo que debe acreditar documentalmente, y su responsabilidad concluye no con la entrega, sino cuando quede debidamente acreditado el tratamiento completo mediante un certificado o declaración responsable (artículo 20 LRSCEC). Del mismo modo, para el gestor de residuos también se establecen numerosas obligaciones, distinguiendo las fases de recogida (obligaciones de almacenamiento adecuado, envasado, etiquetado y entrega a instalaciones de tratamiento), de transporte (trasladarlos y mantenerlos separados e identificados) y de tratamiento (llevar a cabo las operaciones correspondientes). Además, están todos obligados a disponer de una zona identificada de almacenamiento adecuado, a constituir una fianza caso de residuos peligrosos, así como un seguro o garantía financiera (artículo 23 LRSCEC).

La nueva LRSCEC contiene una regulación en materia de autorización y comunicación previa de las operaciones de producción y gestión de residuos, así como de la restauración de la legalidad ambiental, no muy distante de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, LRSC en lo sucesivo, ahora derogada. De hecho, como señala en su propia exposición de motivos «*Se da continuidad al régimen previsto en la Ley 22/2011, de 28 de julio, estable-*

ciendo un régimen diferenciado de autorizaciones y comunicaciones para las distintas actividades de producción y gestión de residuos». Por consiguiente, no hay grandes novedades porque de hecho estas ya se introdujeron en su momento con la LRSC en lo concerniente a la intervención administrativa previa con la introducción de la comunicación previa en lugar de la autorización sobre determinadas actividades de producción y gestión de residuos. Así los artículos 33, 34, 35 y 36 de la nueva LRSCEC, son *mutatis mutandis* con alguna adición los anteriores 27, 28, 29 y 30 de la ahora derogada LRSC. Muestra de ello es el Dictamen del Consejo de Estado de abril de 2021, que no señala al respecto ninguna observación, más allá de limitarse a señalar de manera descriptiva su contenido:

«En lo que hace al régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos, como consecuencia de las alegaciones recibidas se habían modificado y aclarado algunas cuestiones, como las relativas al régimen al que quedan sometidas las actividades de los recogedores de residuos, que deberán contar con autorización. Igualmente, se ha especificado que las autorizaciones deben concederse de conformidad con las operaciones desagregadas incluidas en los anexos I y II, pero se ha previsto un régimen especial en dos casos.»

«Por otra parte, la Ley lleva a cabo también una regulación que afecta de forma relevante a los distintos agentes. Así ocurre, en particular, con las personas físicas y jurídicas que intervienen en la gestión de los residuos, desde el poseedor inicial de los mismos hasta las actividades de valorización y eliminación de los residuos, pasando por todas las actividades intermedias, como la recogida, el almacenamiento o el traslado. Este es el objeto, en particular, del título III de la Ley, que regula, en particular, las obligaciones en la gestión de los residuos y el régimen de autorización y comunicación previa de estas actividades.»

Del mismo modo, en el periodo de enmiendas estos preceptos relativos a las autorizaciones, comunicaciones previas y restauración de la legalidad ambiental no han sido objeto prácticamente de enmiendas. De hecho, en el sede del Congreso, de las 742 enmiendas (5), nada menos, siete de ellas eran referidas al artículo 33, dos al artículo 34, otras dos al artículo 35 y otras dos al artículo 36. En la segunda lectura, en el Senado, fueron 579 las enmiendas presentadas, de ellas seis referidas al artículo 33, dos al artículo 34, una al artículo 35 y tres al artículo 36. Solo una de ellas con éxito, introducida en el Senado, de adición a las medidas de restauración de la legalidad ambiental, si bien no fue admitida por el Congreso.

Otro aspecto destacable de la Ley, una vez más, es su excesiva remisión al desarrollo reglamentario. De las casi 50 remisiones que contiene la Ley al ulterior desarrollo reglamentario, varias de ellas están relacionadas con las

(5) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm.57-3, de 6 de octubre de 2021.

autorizaciones y comunicaciones previas en materia de producción y gestión. En concreto, las previstas en el artículo 33.4 (contenido de la comunicación relativo a las actividades de valorización o eliminación sin instalación), el artículo 34.2 (posibles exenciones de autorización) y, por último, el artículo 35 que, en cuanto a la comunicación previa al inicio de actividades de gestión de residuos de instalaciones móviles y de gestión sin instalación, establece que su contenido se establecerá reglamentariamente.

Es en el Título III de la Ley relativo a las actividades de producción, posesión y gestión de residuos y en particular en su capítulo III donde se regula el régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos. En su artículo 33 se determina el régimen de autorización de estas actividades, estableciendo su plazo y el régimen de transmisión. El artículo 34 prevé los supuestos de exenciones de autorización. El artículo 35 contiene la regulación relativa a la comunicación previa de determinadas actividades de producción y gestión de residuos y el artículo 36 contiene las medidas que se podrán tomar con el fin de restablecer la legalidad ambiental en materia de residuos por parte de las Administraciones autonómicas que son las competentes en la intervención sobre estas instalaciones y actividades de producción y gestión de residuos.

Este capítulo tiene su extensión y desarrollo en los anexos. En particular, el Anexo IX señala el contenido de la solicitud de autorización de las instalaciones de recogida y tratamiento de residuos y de los gestores de recogida y tratamiento de residuos, el Anexo X prevé el contenido de la autorización de las instalaciones de recogida y tratamiento de residuos y de los gestores de recogida y tratamiento de residuos y, por último, el Anexo XI establece el contenido de la comunicación previa de los productores y gestores de residuos.

Del mismo modo, es necesario hacer referencia a otros preceptos de la Ley relacionados con estas técnicas de intervención, es el caso del artículo 69 que regula el Registro de producción y gestión de residuos en el que se debe incorporar la información sobre autorizaciones y comunicaciones que las Comunidades Autónomas deben inscribir en sus registros.

Finalmente, se establece en la Disposición transitoria cuarta, en relación con las autorizaciones y comunicaciones previas un período transitorio, de manera que las CCAA deberán adaptarse al régimen previsto en los términos de la Ley en un plazo de dos años desde su entrada en vigor, respecto de las autorizaciones y comunicaciones existentes o solicitadas antes de la entrada en vigor de la Ley.

En el caso de instalaciones gestoras de residuos peligrosos, se exige la lógica autorización si bien, en el caso de instalaciones de gestión de residuos no peligrosos pueden quedar exentas mediante Orden ministerial para la eliminación *on site* o la valorización de determinados residuos no peligrosos pasando

a ser actividades comunicadas. Por otro lado, se someten a comunicación previa el transporte de residuos peligrosos y las actividades de producción de residuos peligrosos y las de residuos no peligrosos que generen más de 1.000 toneladas/año, así como las condiciones de agente y negociante y las empresas que recojan residuos sin tener asociada una instalación. Se prevén las operaciones de aplicación de residuos en el suelo (relleno o tratamiento de suelos, por ejemplo), cuyos gestores estarán sujetos a autorización, si bien deberán presentar una comunicación previa a la comunidad autónoma donde vaya a realizar la operación. Por otro lado, como novedad, respecto a las instalaciones de tratamiento de residuos móviles, que serán autorizadas por la comunidad autónoma donde tenga la sede social la persona física o jurídica propietaria de dichas instalaciones, se exige al gestor que opere la instalación una comunicación previa en cada comunidad autónoma donde vaya a realizarse la operación de tratamiento de residuos.

Así básicamente, el panel de actividades e instalaciones sujetas a autorización o comunicación previa en función del tipo de residuo y de las diferentes operaciones de gestión sobre el mismo, no varía respecto de lo ya previsto, siendo éste:

| RESIDUOS | NO PELIGROSOS | PELIGROSOS |
|--|------------------------------------|------------------------------------|
| Producción | Comunicación (+ 1000 Tn/año) | Comunicación |
| Gestión | | |
| Entidad o empresa de <u>recogida</u> | Autorización con o sin instalación | Autorización con o sin instalación |
| Entidad o empresa de <u>transporte</u> | Comunicación previa | Comunicación previa |
| Negociante/Agente | Comunicación previa | Comunicación previa |
| Empresas de <u>tratamiento</u> | Autorización | Autorización |
| Instalación de <u>tratamiento</u> | Autorización | Autorización |

La competencia para llevar a cabo todas las autorizaciones y comunicaciones previas a las que hace referencia este Título corresponde a las Comunidades Autónomas. Así lo establece la Ley en su artículo 4.b) atribuyendo a las CCAA la competencia para «Ejercer la potestad de autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos...» así como para autorizar los traslados de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la vigilancia, inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados.

III. EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS. ARTÍCULO 33 LRSCEC

Pese a las insistentes críticas a esta técnica de intervención previa considerada como un obstáculo al desarrollo de la actividad económica y empresarial, la autorización sigue siendo la técnica indispensable en materia de control de las actividades e instalaciones en materia de gestión de residuos, dado que la protección del medio ambiente y de la salud de las personas constituyen razones imperiosas de interés general que justifican la existencia de un control previo sobre determinadas actividades e instalaciones.

De hecho, a juicio de la CNMC no parece estar debidamente justificada la necesidad de autorización para las operaciones de recogida. En esto cambia la nueva LRSCEC ya que la LRSC establecía tan solo la necesidad de comunicación previa para las entidades o empresas de recogida sin instalación asociada, no una autorización, lo que a juicio de la CNMC supone una restricción a la competencia dado que dificulta el desarrollo de esta actividad empresarial y no debidamente justificada por los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, ni exigida por la Directiva de residuos (6).

Por otro lado, la LRSCEC mantiene la autorización para la instalación de determinadas instalaciones de almacenamiento y de tratamiento de residuos, si bien se contempla la posibilidad de eludir la autorización por comunicación previa para la valorización de determinados residuos no peligrosos. En cuanto a las operaciones de gestión se exige la autorización para las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo tales operaciones incluida, como se ha dicho, la de recogida, antes sujeta a comunicación previa.

1. La autorización de instalación y la autorización de gestión

Las autorizaciones sobre operaciones de gestión de residuos han venido ligadas a las instalaciones de gestión y de hecho la ya lejana LR 10/1998, establecía una sola autorización para las operaciones de valorización y eliminación otorgada previa comprobación de las instalaciones, previendo una única autorización para la instalación de residuos y la persona que realizaba tales actividades. En este sentido, como destacaba SANTAMARÍA ARINAS, no quedaba claro si la LR al regular la autorización se estaba refiriendo al estatuto personal del gestor o a los requisitos de la instalación o bien a ambos (7).

Lo que sí dejó claro la LRSC y lo hace la nueva LRSCEC es que una cosa es el título por el que se accede al estatuto jurídico de gestor de residuos y

(6) CNMC (2020:16).

(7) R.J. SANTAMARÍA ARINAS, (2007:196).

otra es el régimen jurídico de las instalaciones de gestión. En muchos casos la actividad de gestión de residuos no requiere de instalación física, como el caso del transporte o la recogida. Por otro lado, en muchos casos, principalmente en la gestión de residuos urbanos por terceros concesionarios, se produce una clara disociación entre titular de la instalación de gestión y el operador de la misma.

La actividad de gestión de residuos es una actividad liberalizada, en el sentido de que cualquiera que lo desee puede ser gestor de residuos, aunque obviamente es necesario exigir unas determinadas condiciones, que van más allá de las que se requieren para el ejercicio de cualquier otra actividad industrial sin incidencia medioambiental (8). Esta incidencia ambiental justifica la necesidad de que toda persona física o jurídica que lleva a cabo operaciones de tratamiento deba estar autorizada para ello, a diferencia de las actividades de transporte que no requieren de tal autorización, sí sus instalaciones, sino de comunicación previa pese a estar dentro del ámbito amplio de lo que se conoce como gestión de residuos.

Por tanto, independientemente de la instalación, se exige una autorización para el ejercicio de la actividad de tratamiento de residuos. Esta autorización es otorgada por la Comunidad Autónoma donde la empresa tenga su domicilio o sede social y es válida para todo el Estado. Como ya hemos señalado, la Ley prohíbe a las Comunidades Autónomas condicionar el otorgamiento de esta autorización a la existencia de una instalación en su respectivo territorio, si bien caso de que el solicitante de la autorización sea además titular de una instalación en la misma Comunidad Autónoma, será suficiente una sola autorización (cfr. artículo 33.2 LRSECE).

El caso que habitualmente pueda darse es el de un gestor de residuos que opera como tal en todo el territorio nacional gestionando instalaciones de titularidad municipal mediante concesión de servicio público. En este caso el gestor deberá contar con una autorización otorgada por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre su sede social que será válida para todo el territorio nacional y, evidentemente, las instalaciones que gestione deberán contar por parte de su titular (entidad local, por ejemplo) con la autorización correspondiente de la Comunidad Autónoma en la que estén ubicadas, generalmente autorización ambiental integrada.

Otro caso es el gestor que además es titular de varias instalaciones de gestión en diferentes CCAA, tal caso, bastará con la autorización de gestor otorgada por la Comunidad Autónoma en la que tenga su domicilio o sede social requiriendo lógicamente la correspondiente autorización cada una de las instalaciones que tenga en las diferentes CCAA. Si no tuviere instalación

(8) J. ORTEGA BERNARDO, J. (2022: 53).

alguna en otras CCAA, pero llevara a cabo actividades de gestión, bastará con una mera comunicación previa realizada a las CCAA en las que no tenga su domicilio o razón social. Una comunicación previa cuyo contenido se determinará reglamentariamente (artículo 33.4 LRSCEC).

Una novedad de la LRSCEC en cuanto al régimen de autorizaciones es el relativo a las instalaciones móviles de gestión de residuos. En este caso, también se exige autorización al titular de la instalación móvil otorgada por la Comunidad Autónoma en la que tenga su sede social o domicilio, debiendo además llevara a cabo el titular una comunicación previa a las CCAA donde vaya a llevar a cabo las correspondientes operaciones de tratamiento (artículo 33.5 LRSCEC). No se señala, pero en el caso que el gestor sea persona distinta al titular de la instalación móvil debemos entender la necesidad de que esté autorizado como gestor, si bien esta disociación es menos probable en instalaciones móviles de lo que pueda serlo en instalaciones fijas.

2. El procedimiento de las autorizaciones previstas en la LRSCEC

La Ley no regula el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de gestión ni de las instalaciones más allá de las previsiones relativas a las entidades colaboradoras a las que luego nos referiremos y del plazo para la resolución del mismo, incurriendo en este caso en las mismas incoherencias que su predecesora en lo que se refiere a la autorización de las instalaciones.

Y es que, a pesar de las radicales diferencias existentes entre la autorización de gestor y la autorización de instalación, en la LRSCEC no se distinguen en cuanto a su procedimiento administrativo de otorgamiento, salvo en cuanto al contenido de la solicitud y de la propia autorización que tal y como veremos detalla. Quizá el legislador sigue creyendo que en la mayoría de los casos titular de la instalación y gestor serán la misma persona, quizá así pueda pero en cualquier caso no se justifica el que ambas autorizaciones se sujeten a un mismo procedimiento, plazo, renovación o vigencia, cuando sus efectos, su ámbito y relevancia ambiental son bien distintos.

Bien es cierto, que determina en detalle a través de los Anexos tanto el contenido de la solicitud de autorización (Anexo IX), como el contenido de la propia autorización (Anexo X), distinguiendo las instalaciones de las personas físicas o jurídicas que operan en la gestión de residuos.

En el caso de muchas de las instalaciones además esto no aplica dado que la mayoría de los casos las instalaciones de gestión, sea de reciclaje, valorización o eliminación van a estar sometidas a autorización ambiental integrada, cuyo procedimiento y plazos se establece a través del Real Decreto-Legislativo 1/2016, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC), que lógicamente incorpora la autorización prevista al respecto en la LRSCEC.

A) Competencia para el otorgamiento de las autorizaciones y la participación de las entidades colaboradoras

Como ya se ha señalado, la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones corresponderá obviamente al órgano ambiental competente de la respectiva Administración autonómica, con arreglo a lo establece la Ley en su artículo 4.b) atribuyendo a las CCAA la competencia para «*Ejercer la potestad de autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos...*».

No es necesario recordar que la potestad sobre las técnicas de control e intervención administrativa sobre actividades con incidencia ambiental es irrenunciable y es necesaria que esté en manos de los poderes públicos para garantizar unos mínimos de protección ambiental. No obstante, desde ya la LRSC anterior y en otras normas sectoriales ambientales se ha venido recurriendo a las denominadas entidades verificadoras o colaboradoras acreditadas (ECAs), entidades de titularidad privada que estando previamente acreditadas llevan a cabo determinadas actividades de comprobación previa y posterior respecto de actividades sometidas a intervención administrativa ambiental (9).

Esta colaboración se ha hecho necesaria como consecuencia de las numerosas obligaciones que la legislación ambiental impone a las Administraciones ambientales, que para poder llevarlas a cabo de manera eficaz, recurren a estas entidades operándose un «traslado de responsabilidades de las administraciones a estas entidades privadas que realizan estas funciones de control y supervisión técnica» (10).

La legislación de residuos anterior y la actual prevén tal posibilidad de contar con entidades colaboradoras en la comprobación de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones.

Así, la LRSCEC prevé en su artículo 33.7 que, para la concesión de las autorizaciones, «las autoridades competentes realizarán, por sí mismas o con el apoyo de las entidades colaboradoras debidamente reconocidas, las inspecciones previas y las comprobaciones necesarias en cada caso».

A renglón seguido este mismo apartado señala las funciones de comprobación que llevarán a cabo sobre:

a) La adecuación de las instalaciones a las operaciones de tratamiento previstas en las mismas.

(9) Sobre las funciones y cuestiones que plantea la cuestión de las entidades colaboradoras de la Administración ambiental, entre otros: C. PADRÓS REIG, (2001); D. CANALS ATMELLER, (2009).

(10) Así lo señalaba J. ESTEVE PARDO (1999:24) hace ya más de dos décadas.

b) El cumplimiento de los requisitos técnicos, profesionales o de cualquier otro tipo para llevar a cabo dicha actividad por la empresa que va a realizar las operaciones de tratamiento de residuos.

c) Que el método de tratamiento previsto es aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, por ejemplo, mediante la resolución del procedimiento de evaluación ambiental que sea de aplicación a la instalación. En particular, cuando el método no se ajuste a los principios de protección de la salud humana y el medio ambiente previstos en el artículo 7, se denegará la autorización.

d) Que las operaciones de incineración o de coincineración con valorización energética, se realicen con un alto nivel de eficiencia energética; en el caso de tratarse de residuos domésticos, el nivel de eficiencia energética debe ajustarse a los niveles fijados en el anexo II de la Ley.

e) Que las garantías financieras constituidas cumplan con los requisitos de adecuación y suficiencia, que reglamentariamente se establezcan (11).

Realmente estamos ante comprobaciones regladas, objetivas que no requieren de una valoración o potestad discrecional en su apreciación, si bien estas funciones de comprobación son relevantes y se determinan mediante actividades de control inicial (caso de autorizaciones) como ex post (caso de comunicaciones o de simple comprobación de actividades autorizadas), además de verificadoras de las mejores técnicas disponibles y del adecuado funcionamiento de los sistemas de autocontrol que en su caso sean exigibles a los titulares de actividades o instalaciones.

La irrupción de estas entidades se ha debido en muchos casos además de al elevado volumen de trabajo de la Administración ambiental, a la complejidad de los controles y a las carencias técnicas, materiales y personales de la Administración que hacen que ésta deba solicitar colaboración privada para su realización.

Respecto a esta colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas, son necesarias unas garantías de objetividad, independencia, imparcialidad y de eficacia. Exigir y garantizar la solvencia técnica, personal y financiera de estas entidades colaboradoras o verificadoras acreditadas y, lo que es más importante, su absoluta imparcialidad. No olvidemos que la función de estas entidades constituye la base para el ulterior otorgamiento de la autorización o, en el caso de inspección para el ejercicio de potestades sancionadoras.

En idéntico sentido, y lo destaco habida cuenta de que muchas de las instalaciones de gestión de residuos están sujetas a autorización ambiental

(11) Sobre estas garantías, véase el reciente Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos.

integrada, en lo que concierne al control ex post el Real Decreto Legislativo 1/2016, de prevención y control integrados de la contaminación, señala en su artículo 30.1 pfo.2º «*Los órganos competentes en materia de inspección podrán designar a entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada, para la realización, en su nombre, de actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos; en ningún caso estas actuaciones podrán versar sobre el diseño de sistemas, planes o programas de inspección*».

En este mismo sentido, el artículo 105.3 LRSCEC señala que «*Las funciones de vigilancia, inspección y control podrán ser llevadas a cabo con el apoyo de entidades colaboradoras debidamente reconocidas conforme a las normas que les sean de aplicación, sin que ello suponga la sustitución de la administración en el ejercicio completo de sus funciones*».

En cualquier caso, como cautela, será necesario establecer de manera clara y precisa cuáles son los requisitos que deben reunir estas entidades colaboradoras de la Administración sobre todo en aras a garantizar su objetividad, independencia y respeto a los intereses públicos y quizá sea necesario determinar mediante ley sus funciones y su naturaleza (12). No es preciso detallar todos los problemas jurídicos que del ejercicio de funciones por entidades colaboradoras se pueden plantear en relación con los titulares de las actividades o instalaciones que se sitúan bajo su ámbito de actuación, tales como los requisitos para su acreditación y quién debe acreditarlas, el valor de las certificaciones o actas de inspección, la garantía de su independencia al margen de los intereses de los titulares de actividades sometidas, el recurso frente a tales actuaciones o eventual responsabilidad en la que puedan incurrir tales entidades (13).

Como cautela y para garantizar la objetividad y suficiencia técnica de estas entidades, se señala en el mismo 30.1 IPPC que «*En la designación de estas entidades, se deberá seguir un procedimiento de selección en el que se respeten los principios de publicidad, transparencia, libertad de acceso, no discriminación e igualdad de trato, de conformidad con la legislación de contratos del sector público*».

Ni que decir tiene que toda esta posibilidad de participación de entidades colaboradoras en actividades de control previo y posterior, se establecen sin perjuicio de las potestades administrativas de control, inspección y sanción, faltaría más. Tales potestades ni desaparecen ni se eliminan si no, al contrario, quedan reforzadas al facilitar las labores de control e inspección de la Administración. Por tanto, en ningún caso, la participación de las entidades

(12) A. NOGUEIRA LÓPEZ, (2012: 110, 114).

(13) Sobre estas y otras cuestiones relacionadas con las entidades colaboradoras véase *in totum* L. CASADO CASADO; J.R. FUENTES I GASÓ; J. JARIA MANZANO y A. PALLARÉS SERRANO, (2010).

colaboradoras puede entenderse como una dejación por parte de la Administración de sus obligaciones de control sobre las citadas actividades.

Obviamente, estas entidades colaboradoras tienen una importante responsabilidad y deben ser responsables de la exactitud y veracidad de las certificaciones e informes que realicen ya sea esta responsabilidad de naturaleza civil o administrativa.

B) Solicitud y contenido de la autorización de gestión de residuos

La LRSCEC, si bien en su artículo 33 no distingue a efectos de procedimiento, vigencia y renovación entre ambos tipos de autorizaciones, sí lo hace en sus anexos distinguiendo claramente la autorización de personas físicas o jurídicas que realizan operaciones de gestión, de la autorización que requieren las instalaciones de gestión. Así se detallan separadamente el contenido de la solicitud de ambas autorizaciones y por supuesto del contenido de la resolución autorizatoria en ambos casos.

a) Contenido de la solicitud de la autorización de gestión

En el Anexo IX en su apartado 2, se establece el contenido de la solicitud de autorización de gestión de residuos en lo que concierne a las personas físicas o jurídicas solicitantes:

a) Identificación de la persona física o jurídica que solicita llevar a cabo la actividad de tratamiento de residuos, incluyendo su NIF.

b) Tipos y cantidades de residuos que se pretende tratar identificados mediante los códigos LER y si es necesario para cada tipo de operación. En relación con los residuos peligrosos, información sobre las características de peligrosidad.

c) Descripción detallada de las actividades de tratamiento de residuos que pretende realizar indicando los tipos de operaciones previstas a realizar conforme a la codificación establecida en los anexos II y III de esta Ley.

d) Tipos y cantidades de residuos identificados mediante los códigos LER que se prevé producir como consecuencia de las operaciones de tratamiento previstas.

e) Métodos que se utilizarán para cada tipo de operación de tratamiento, las medidas de seguridad y precaución y las operaciones de supervisión y control previstas.

f) Capacidad técnica para realizar las operaciones de tratamiento previstas en la instalación, con detalle, entre otros, de los equipos, medios y personal disponibles.

g) Declaración responsable de disponer de los medios económicos para hacer frente a los costes de la fianza, seguro o garantía financiera equivalente, exigibles de acuerdo con la normativa de residuos.

b) Contenido de la autorización de gestión

Por su parte, la LRSCEC también determina el contenido de la autorización de las personas físicas o jurídicas para la realización de operaciones de tratamiento de residuos que se detalla en el Anexo X. En tal autorización que tendrá validez en todo el territorio nacional para que su titular pueda llevar a cabo operaciones de gestión de residuos, deberán constar los siguientes extremos:

a) Identificación de la persona física o jurídica autorizada para llevar a cabo la actividad de recogida o tratamiento de residuos, incluido domicilio o sede social y NIF.

b) Tipo de residuos cuya recogida u operación de tratamiento se autoriza identificados mediante los códigos LER.

En este punto, y de acuerdo con el artículo 5.3 LRSCEC, referido al fin de condición de residuo (14), se podrá incluir en la autorización que otorgue la Comunidad Autónoma al gestor, que un residuo valorizado en una instalación ubicada en su territorio, deja de ser residuo para que sea usado en una actividad o proceso industrial concreto ubicado en esa misma comunidad autónoma, o bien en otra comunidad autónoma previo informe favorable de esta última que se entenderá emitido si no hubiera pronunciamiento expreso en contra, justificado adecuadamente, en el plazo de un mes.

c) Operaciones de tratamiento autorizadas identificadas según los códigos recogidos en los anexos II y III, indicando, para cada operación, los códigos LER de los residuos autorizados.

d) En el caso de operaciones de recogida, identificación y características de los vehículos utilizados para efectuar la recogida de los residuos indicados en condiciones adecuadas.

e) Tipo de residuos identificados mediante los códigos LER que se autoriza producir como consecuencia de las operaciones de tratamiento.

f) Fecha de la autorización y plazo de vigencia.

g) Número de identificación (NIMA), cuando proceda.

h) Otros requisitos exigidos entre ellos, las fianzas, seguros o garantías financieras que sean exigibles de acuerdo con la normativa de residuos.

(14) Sobre el fin de la condición de residuo, I. REVUELTA PÉREZ (2021: 91-117).

C) Solicitud y contenido de la autorización de las instalaciones de tratamiento de residuos

El contenido de la solicitud de autorización y el propio contenido de la autorización de instalaciones de tratamiento se detallan en los Anexos IX y X de la LRSC, si bien este contenido en la mayor parte de los casos será el que se determine en la autorización ambiental integrada. Lo que el Anexo IX.1 detalla es por tanto el contenido de la solicitud de autorización de una instalación de gestión de residuos que no se halle bajo el ámbito de aplicación de la LPCIC.

a) Contenido de la solicitud

El contenido de la solicitud de instalación de gestión (recogida y tratamiento) de residuos, la LRSEEC establece que deberá contener los siguientes extremos:

a) Identificación de la persona física o jurídica propietaria de la instalación, incluyendo su NIF.

b) Ubicación de las instalaciones donde se llevarán a cabo las operaciones de tratamiento de residuos, identificadas mediante dirección postal y coordenadas geográficas, definidas conforme al Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España.

c) Presentación del 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 a llevar a cabo las operaciones de tratamiento.

d) Tipos y cantidades de residuos que puedan tratarse identificados mediante los códigos LER para cada tipo de operación de tratamiento. En relación con los residuos peligrosos, información sobre las características de peligrosidad.

e) Descripción detallada de las actividades de tratamiento de residuos que pretende llevarse a cabo en la instalación, indicando los tipos de operaciones previstas a realizar, conforme a la codificación establecida en los anexos II y III de esta Ley.

f) Tipos y cantidades de residuos identificados mediante los códigos LER que se prevé producir como consecuencia de las operaciones de tratamiento previstas.

g) Las instalaciones no incluidas en el ámbito de aplicación del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, deberán presentar, junto con la solicitud de autorización, el estudio de impacto ambiental cuando así lo exija la normativa estatal o autonómica sobre declaración de impacto ambiental.

h) Declaración responsable de disponer de los medios económicos para hacer frente a la fianza, seguro o garantía financiera equivalente, exigibles de acuerdo con la normativa de residuos.

b) Contenido de la autorización

Por su parte el contenido de la autorización de instalaciones donde se realicen operaciones de tratamiento de residuos, se establece en el Anexo X.1 LRSCEC, es el reverso del contenido de la solicitud y debemos volver a recordar que en caso de instalaciones IPPC en deberá además estarse al contenido previsto para las autorizaciones ambientales integradas. En lo demás casos, deberá contener:

a) Identificación de la persona física o jurídica propietaria de la instalación, incluyendo su NIF, y número de identificación (NIMA), cuando proceda.

b) Ubicación de las instalaciones donde se llevarán a cabo las operaciones de tratamiento de residuos, identificadas mediante coordenadas geográficas, definidas conforme al Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio.

c) Tipos y cantidades de residuos cuyo tratamiento se autoriza identificados mediante los códigos LER, de conformidad a lo indicado en el artículo 6, para cada operación de tratamiento autorizada. En relación con los residuos peligrosos, información sobre las características de peligrosidad.

d) Operaciones de tratamiento autorizadas identificadas según los códigos recogidos en los anexos II y III.

e) Capacidad máxima de tratamiento de residuos de cada operación que se lleva a cabo en la instalación.

f) Tipos y cantidades de residuos identificados mediante los códigos LER que se autoriza producir como consecuencia de las operaciones de tratamiento.

g) Disposiciones que puedan ser necesarias relativas al cierre y al mantenimiento posterior de las instalaciones.

h) Fecha de la autorización y plazo de vigencia.

i) Otros requisitos relativos a la instalación de tratamiento de residuos, entre ellos, las fianzas, seguros o garantías financieras que sean exigibles de acuerdo con la normativa de residuos.

D) Información y participación públicas

Pese a que nada señala la LRCEC en materia de información y participación públicas en lo concerniente a los procedimientos de autorización, debe ponerse de manifiesto que en los supuestos de autorización de instalaciones estos principios deben estar presentes habilitándose no solo los cauces de infor-

mación necesaria sino también la efectiva participación del público interesado y también del público en general a través de los correspondientes trámites de información pública (15). Nótese en cualquier caso que este tipo de instalaciones como veremos a continuación en la mayoría de los casos al estar sujetas a EIA o autorización ambiental integrada tendrán que seguir los respectivos procedimientos en los que la información y participación públicas están muy presentes en consonancia con la Ley 27/2006, de información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. De hecho, el artículo 10.1 LRSC remite en sus principios generales a los términos previstos en esta Ley de manera que las autoridades públicas garanticen los derechos de acceso a la información y de participación en materia de residuos.

E) Plazo de resolución

Como establece el artículo 33.12 *«El plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin a los procedimientos de autorización previstos en este artículo será de diez meses, excepto en el caso de las autorizaciones otorgadas a las instalaciones a las que resulte de aplicación el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, en el que se estará a los plazos dispuestos en esa normativa. Transcurrido el plazo previsto sin haberse notificado resolución expresa se entenderá desestimada la solicitud presentada»*.

Este plazo para la resolución del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de instalación y de gestor es difícilmente justificable por varias razones. Esta previsión de un plazo de 10 de meses podría estar justificada en el caso de las instalaciones, pero tampoco es así. Desde cualquier punto de vista, carece de sentido un plazo tan extenso para resolver la competencia técnica y profesional de un gestor de residuos como si de una compleja instalación de gestión se tratase.

Este artículo tiene una crítica clara y determinante.

En primer lugar, hay que poner de manifiesto ya una disfunción. Ya que la última modificación del Real Decreto-legislativo 1/2016, operado por el Real Decreto-Ley 36/2020, ha establecido el plazo de resolución de las autorizaciones ambientales integradas en tan solo 6 meses, y curiosamente la LRSCEC establece un plazo de 10 meses para la resolución de la autorización de instalación de gestión de residuos. De acuerdo con el tenor literal de la propia Ley, en caso de instalaciones de gestión de residuos sujetas a autorización ambiental integrada el plazo será de 6 meses para resolver.

(15) Sobre la información y participación públicas en materia de planificación y gestión de residuos, J.F. ALENZA, (2017).

Paradójicamente, en el caso de instalaciones de gestión de residuos no sometidas a autorización ambiental integrada, las menos, nos encontramos que el plazo es de nada menos que de 10 meses. En mi modesta opinión, no tiene sentido el establecimiento de un plazo tan prolongado para la resolución de la autorización, más si tenemos en cuenta que el silencio tiene en todo caso carácter negativo. Bien es cierto que la LRSCEC habla de «plazo máximo» lo que pudiera dar cabida a una reducción de los plazos por parte de la propia Administración vía reglamentaria para determinadas instalaciones de gestión no sometidas a autorización ambiental integrada, más aún, teniendo en cuenta que las instalaciones de gestión sometidas a autorización ambiental integrada son las de mayor envergadura, las de mayor complejidad y de mayor impacto. Curiosamente, parece ser que son más sencillas de examinar y resolver al establecerse para ellas un plazo de sólo seis meses frente a los diez meses de las demás instalaciones de gestión que son de menor envergadura.

Igualmente, tampoco tiene sentido que se establezca un plazo de 10 meses para resolver las solicitudes de autorización a la que hace referencia el artículo 33.2 para personas físicas o jurídicas que vayan a realizar una operación de gestión de residuos. Este plazo necesariamente debiera ser mucho más breve, más aún teniendo en cuenta que el silencio sea negativo para las solicitudes de las autorizaciones relativas a personas físicas o jurídicas para realizar una o varias operaciones de tratamiento de residuos, salvo que tal solicitud vaya ligada a una instalación. Difícil de entender, en esto se reitera el error de su predecesora.

F) Vigencia

La vigencia de las autorizaciones previstas en el artículo 33 LRSCEC será de un máximo de 8 años, por lo tanto, pudiera ser menor. En cuanto al régimen de renovación, será automática por plazos equivalentes, previa inspección de las autoridades competentes. Alguna curiosidad plantea este artículo. En primer lugar, no parece tener mucho sentido establecer un plazo de vigencia a la autorización personal de gestor, siempre y cuando éste siga demostrando su solvencia técnica para ser gestor. En segundo lugar, respecto de las instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada, éstas no están sujetas a plazo alguno ya que la legislación de prevención y control integrados de la contaminación prevé en este sentido que la autorización ambiental integrada tiene una vigencia indefinida sujeta a los supuestos de revisión previstos en su artículo 26, en definitiva, a la denominada cláusula de progreso exigible en cualquier autorización ambiental. Esta cláusula de progreso como es bien sabido, se referencia a la cláusula de las mejores tecnologías disponibles, no sólo predicable de las instalaciones IPPC. De hecho, en la parte final de este apartado noveno, del artículo 33, se señala en buena lógica, que «la

fianza, seguro o garantía financiera equivalente y el resto de prescripciones incluidas en la autorización podrán ser revisadas y actualizadas» mención ahora sí contenida en la LRSCEC a la cláusula de progreso, no existente en su predecesora LRSC respecto a las instalaciones no sometidas a autorización ambiental integrada.

G) Transmisibilidad de las autorizaciones

Como ya hemos visto, la autorización de gestor que recae sobre la persona física o jurídica es una autorización personal para cuya concesión se tendrán en cuenta las cualidades del sujeto autorizado, las cuales por cierto no detalla la LRSCEC, algo que debiera haberse hecho evitando que cada Comunidad Autónoma pueda variar tales requisitos, más si tenemos en cuenta que la citada autorización para el operador se otorga por la Comunidad Autónoma con virtualidad en todo el territorio nacional. Bien es cierto que en el anexo correspondiente la LRSCEC, como hemos visto, se detallan los requisitos de la solicitud de autorización. En cualquier caso, si el destinatario de la autorización de gestión es una persona física ésta no debiera ser transmisible, sí si es persona jurídica y dicha persona jurídica es transmitida.

Menos dudas plantea la autorización sobre las instalaciones de gestión. Esta autorización que obviamente corresponde otorgarlas al órgano ambiental autonómico en cuyo territorio radiquen, tiene naturaleza real y por consiguiente es susceptible sin duda de transmisión, previa comunicación a la Administración competente. Una de las obligaciones que en materia de autorizaciones reales de contenido ambiental siempre se establece es la de comunicar al órgano ambiental la transmisión de la titularidad de la instalación. Al tratarse de una autorización real es transmisible pero sujeta a reserva de comunicación a la Administración autorizante.

Así, el artículo 33.11 LRSCEC señala que la transmisión de autorizaciones estará sujeta a inspección previa y comprobación, por la autoridad competente, de que las personas físicas o jurídicas que van a llevar a cabo las operaciones de tratamiento de residuos y las instalaciones en que aquellas se realizan cumplen con lo regulado en esta Ley y en sus normas de desarrollo.

En este punto una vez más y dado que la mayoría de las instalaciones de tratamiento de residuos son instalaciones IPPC, hay que tener presente lo establecido en su legislación respecto a la transmisión de la autorización ambiental integrada. La LPCIC se limita a establecer la obligación de comunicar al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada la transmisión de su titularidad (artículo 5.d), eso sí, tipificando como infracción grave la omisión de tal obligación (artículo 31.3.d).

3. Régimen autorizatorio de las instalaciones bajo el ámbito de aplicación de la legislación de prevención y control integrados de la contaminación

Como no puede ser de otra manera, ya lo hemos señalado, la inmensa mayoría de instalaciones de tratamiento y gestión de residuos estará sometida a autorización ambiental integrada, prevista y regulada en el Real Decreto-Legislativo 1/2016, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC en los sucesivos). Por consiguiente, la autorización prevista en el artículo 33 LRSCEC no deja de configurarse como un informe preceptivo dentro de otro procedimiento autorizatorio, el de la autorización ambiental integrada. No en vano, la autorización ambiental integrada, integra 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.

De hecho el propio artículo 33.9 LRSCEC señala que *«La autorización prevista en el apartado 1 para las instalaciones de tratamiento de residuos quedará incorporada en la autorización ambiental integrada concedida conforme al Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, e incluirá los requisitos recogidos en este artículo tal y como establece el artículo 22.1.g) del citado texto refundido.»* La primera de las técnicas de intervención que integra la autorización ambiental integrada son las relativas a la producción y gestión de residuos ya sean peligrosos o no, teniendo en cuenta que esta es una competencia que también corresponde a las Comunidades Autónomas su integración en el condicionado de la autorización ambiental integrada no debiera ser causa de mayores problemas. La *praxis* debe ser tan sencilla como la de convertir el contenido de la citada autorización en el condicionado de la autorización ambiental integrada en todo aquello que se refiera a la producción y gestión de residuos que lleve a cabo la instalación de que se trate.

La autorización ambiental integrada, integra a los meros efectos ambientales todas las autorizaciones ambientales existentes relativas a producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos, vertidos a las aguas continentales y desde tierra al mar, así como otras exigencias de carácter ambiental contenidas en la legislación sectorial, incluidas las referidas a los compuestos orgánicos volátiles. Por consiguiente, en las instalaciones de gestión de residuos sometidas a autorización ambiental integrada, poco o nada nos va interesar que la actividad de producción o gestión de residuos de que se trate se encuentre sometida a autorización o a comunicación previa, ya que ambas quedarán integradas en la citada autorización autonómica relativa a la instalación en cuestión.

Así, por ejemplo, si una industria química genera residuos peligrosos y está dentro del ámbito de aplicación de la LPCIC no será necesario además presentar una comunicación previa de productor de residuos peligrosos ya que se entenderá subsumida dentro del condicionado de la autorización ambiental otorgada.

Como se ha venido señalando la mayor parte de las instalaciones de gestión de residuos están sometidas a autorización ambiental integrada, por lo que la virtualidad de la LRSCEC sobre el régimen de su autorización y vigencia es inexistente.

El Anexo I del Real Decreto-Legislativo 1/2016, en su apartado quinto, contiene la enumeración de las instalaciones de gestión de residuos sometidas a autorización ambiental integrada entre las que se detallan las instalaciones para la valorización o eliminación de residuos peligrosos con una capacidad de más de 10 toneladas por día, las instalaciones de incineración, las instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos con una capacidad de más de 50 toneladas por día, las instalaciones de valorización, o una mezcla de valorización y eliminación, de residuos no peligrosos con una capacidad superior a 75 toneladas por día, vertederos e instalaciones de almacenamiento que superen los umbrales del citado Anexo (16).

(16) 5.1 Instalaciones para la valorización o eliminación de residuos peligrosos, con una capacidad de más de 10 toneladas por día que realicen una o más de las siguientes actividades:

- a) Tratamiento biológico;
- b) Tratamiento físico-químico;
- c) Combinación o mezcla previas a las operaciones mencionadas en los apartados 5.1 y 5.2;
- d) Reenvasado previo a cualquiera de las operaciones mencionadas en los apartados 5.1 y 5.2;
- e) Recuperación o regeneración de disolventes;
- f) Reciclado o recuperación de materias inorgánicas que no sean metales o compuestos metálicos;
- g) Regeneración de ácidos o de bases;
- h) Valorización de componentes utilizados para reducir la contaminación;
- i) Valorización de componentes procedentes de catalizadores;
- j) Regeneración o reutilización de aceites;
- k) Embalse superficial (por ejemplo, vertido de residuos líquidos o lodos en pozos, estanques o lagunas, etc.).

5.2 Instalaciones para la valorización o eliminación de residuos en plantas de incineración o coincineración de residuos:

- a) Para los residuos no peligrosos con una capacidad superior a tres toneladas por hora;
- b) Para residuos peligrosos con una capacidad superior a 10 toneladas por día.

5.3 Instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos con una capacidad de más de 50 toneladas por día, que incluyan una o más de las siguientes actividades, excluyendo las incluidas en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas:

En consecuencia, respecto a la autorización de instalaciones de tratamiento de residuos deberemos estar a lo establecido en la LPCIC más que en la LRSCEC. Ahora bien, nótese que la LPCIC no exige la citada autorización personal exigida por la LRSCEC a las personas que siendo o no titulares de la instalación llevan a cabo operaciones de gestión. En esto habrá que estar necesariamente a lo establecido en la LRSCEC y contar el titular o gestor distinto del titular de la correspondiente autorización, lo cual deja sin efecto en cierto modo la posibilidad prevista en la LRSCEC de una sola autorización respecto a los supuestos en que titular y gestor coincidan en la misma persona, aunque no debiera ser así caso de coincidir el gestor con la titularidad de la instalación.

La autorización de instalaciones para el tratamiento de residuos que están bajo el ámbito de aplicación de la LPCIC se entiende incardinada dentro de la autorización ambiental integrada. En este caso, las condiciones serán las establecidas en la autorización ambiental integrada, llevando a cabo una labor de desplazamiento de las autorizaciones sobre instalaciones de producción y gestión de residuos, incineración, previstas en la legislación sectorial respecto las actividades a ella sujetas.

a) Tratamiento biológico;
b) Tratamiento físico-químico;
c) Tratamiento previo a la incineración o coincineración;
d) Tratamiento de escorias y cenizas;
e) tratamiento en trituradoras de residuos metálicos, incluyendo residuos eléctricos y electrónicos, y vehículos al final de su vida útil y sus componentes.

5.4 Valorización, o una mezcla de valorización y eliminación, de residuos no peligrosos con una capacidad superior a 75 toneladas por día que incluyan una o más de las siguientes actividades, excluyendo las incluidas en el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas:

a) Tratamiento biológico;
b) Tratamiento previo a la incineración o coincineración;
c) Tratamiento de escorias y cenizas;
d) Tratamiento en trituradoras de residuos metálicos, incluyendo residuos eléctricos y electrónicos, y vehículos al final de su vida útil y sus componentes.

Cuando la única actividad de tratamiento de residuos que se lleve a cabo en la instalación sea la digestión anaeróbica, los umbrales de capacidad para esta actividad serán de 100 toneladas al día.

5.5 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.

5.6 Almacenamiento temporal de los residuos peligrosos no incluidos en el apartado 5.5 en espera de la aplicación de alguno de los tratamientos mencionados en el apartado 5.1, 5.2, 5.5 y 5.7, con una capacidad total superior a 50 toneladas, excluyendo el almacenamiento temporal, pendiente de recogida, en el sitio donde el residuo es generado.

5.7 Almacenamiento subterráneo de residuos peligrosos con una capacidad total superior a 50 toneladas.

4. Instalaciones de gestión de residuos bajo el ámbito de aplicación de la normativa de evaluación de impacto ambiental

Además de lo señalado en la legislación de prevención y control integrado de la contaminación y en la LRSCEC, debe tenerse en cuenta que muchas de las instalaciones de gestión de residuos están también sometidas al trámite de evaluación de impacto ambiental.

De acuerdo con el Anexo I de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, están sometidas a evaluación de impacto ambiental obligatoria las siguientes instalaciones de tratamiento de residuos:

a) Instalaciones de incineración de residuos peligrosos definidos en el artículo 3.e) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, así como las de eliminación de dichos residuos mediante depósito en vertedero, depósito de seguridad o tratamiento químico.

b) Instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento físico-químico, con una capacidad superior a 100 toneladas diarias.

c) 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.

Por otro lado, en el Anexo II se sitúan los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental facultativa en función de los criterios de selección del Anexo III de la LEA. Entre las instalaciones sometidas a evaluación de impacto ambiental facultativa se encuentran las demás instalaciones de eliminación de residuos no incluidas en el anexo I y en particular:

b) Instalaciones de eliminación o valorización de residuos no incluidas en el anexo I que no se desarrollen en el interior de una nave en polígono industrial, o con cualquier capacidad si la actividad se realiza en el exterior o fuera de zonas industriales.

c) Instalaciones terrestres para el vertido o depósito de materiales de extracción de origen fluvial, terrestre o marino no incluidos en el anexo I con superficie superior a 1 hectárea.

d) Instalaciones de almacenamiento de chatarra, de almacenamiento de vehículos desechados e instalaciones de desguace y descontaminación de vehículos que no se desarrollen en el interior de una nave en polígono industrial, o con cualquier capacidad si la actividad se realiza en el exterior o fuera de zonas industriales.

e) Instalaciones destinadas a la valorización de residuos (incluyendo el almacenamiento fuera del lugar de producción) que no se desarrollen en el interior de una nave en polígono industrial excluidas las instalaciones de residuos

no peligrosos cuya capacidad de tratamiento no supere las 5.000 toneladas anuales y de almacenamiento inferior a 100 toneladas.

En aquellos supuestos en los que las instalaciones no estén sometidas a autorización ambiental integrada, lo estarán a evaluación de impacto ambiental y deberán contar además con la autorización de instalación de residuos, sin perjuicio de que además pueda ser necesaria licencia de actividad clasificada.

Hubiera sido deseable en cualquier caso una mayor coordinación en la LRSCEC entre los instrumentos de intervención sectorial en materia de residuos y los instrumentos de intervención ambiental horizontal.

5. Instalaciones y gestión de residuos con normativa sectorial propia: incineradoras, vertederos y flujos específicos de residuos

Además de estar sujetas las instalaciones de gestión de residuos a autorización de instalación que en la mayor parte de los casos será autorización ambiental integrada, será necesario siempre tener en cuenta la normativa que establecer determinados requisitos técnicos y de funcionamiento en su respectiva legislación sectorial, es el caso de incineradoras y vertederos. A pesar de que la LPCIC supone el desplazamiento de estas normas a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada, a mi juicio deben tenerse en cuenta y observarse con carácter de mínimos. Por otro lado, viendo el ámbito de aplicación de la normativa IPPC en materia de gestión de residuos, cabe preguntarse qué incineradoras o vertederos quedan al margen de la autorización ambiental integrada, la respuesta es que muy pocos. Por tanto, las autorizaciones de determinadas instalaciones de gestión de residuos tienen sus propias normas sectoriales específicas que les son de aplicación además de la normativa de prevención y control integrados de la contaminación y evaluación de impacto ambiental.

Tanto las incineradoras como los vertederos están sujetas a la autorización ambiental integrada correspondiente como hemos visto. Ahora bien, ambas tienen su propia Directiva comunitaria transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico. Esto supone que sea cual fuese el título jurídico que haya de amparar este tipo de instalaciones (autorización ambiental integrada, licencia de actividad, autorización de instalación de gestión de residuos con arreglo a la LRSCEC), tanto las incineradoras como los vertederos están sometidas a su propio régimen jurídico de fondo (17), el que establece sus requisitos técnicos de funcionamiento.

(17) R.J. SANTAMARÍA ARINAS, (2010: 510).

La actual regulación de nuestro ordenamiento en materia de incineración de residuos se encuentra en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales, que establece el régimen jurídico de las instalaciones de incineración de residuos sometidas a autorización ambiental integrada, estableciendo las disposiciones especiales para las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, el ámbito de aplicación, el régimen de autorización al que están sometidas, el contenido de la solicitud de autorización, el contenido de las autorizaciones para este tipo de instalaciones, cómo debe realizarse la entrega y recepción de residuos, las condiciones de diseño, equipamiento, construcción y explotación de la instalación, la autorización necesaria para cambiar las condiciones de explotación, los valores límite de emisión a la atmósfera y a las aguas, los residuos de la incineración, la periodicidad de las mediciones a la atmósfera y al agua, las condiciones anormales de funcionamiento, la verificación del valor de eficiencia energética de las instalaciones de incineración de residuos domésticos, y, finalmente, la presentación de informes e información al público en este tipo de instalaciones.

En cuanto a las instalaciones de vertido, vertederos, también tienen su propia regulación sustantiva que establece sus condiciones de funcionamiento. La eliminación mediante vertido es la última opción en la jerarquía de gestión de residuos y en principio únicamente debieran ir a vertedero aquellos residuos que no han podido ser reutilizados, reciclado o siquiera valorizados energéticamente.

El reciente Real Decreto 646/2020, derogando el Real Decreto 1481/2001, y que como señala su exposición de motivos, refuerza la obligación de tratamiento previo de los residuos especialmente en lo referido a los residuos municipales, estableciendo criterios que permitan valorar la eficiencia del tratamiento de los mismos e incorporando los objetivos de reducción del vertido de residuos municipales establecidos en la Directiva (UE) 2018/850, en el contexto del impulso al tránsito a la economía circular, así como la metodología de cálculo establecida en la Decisión de ejecución (UE) 2019/1885 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2019. En sus Anexos V y VI, el Real Decreto prevé la documentación necesaria para solicitar la autorización de vertedero y el contenido de la autorización.

6. La normativa sectorial de determinados flujos de residuos a tener en cuenta

Además de la normativa relativa a las instalaciones de gestión de residuos mediante vertido o incineración, en cada caso y dependiendo del tipo de residuo de que se trate, deberá siempre tenerse en cuenta que determinados flujos de residuos tienen una regulación propia con unos condicionantes determinados de gestión y de objetivos de reutilización y reciclado que el gestor debe

cumplir escrupulosamente y deben preverse en la correspondiente autorización que en su caso se le otorgue. Es el caso de los siguientes flujos de residuos:

- Los residuos de construcción y demolición, regulador por Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero.
- Los residuos de pilas y acumuladores, regulados por Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero y los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, regulados por Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, modificadas ambas normas recientemente por Real Decreto 27/2021, de 19 de enero.
- Los lodos residuales de depuración, regulados por Real Decreto 1310/1990, en cuanto a su valorización agrícola.
- Los vehículos al final de su vida útil, regulados por Real Decreto 265/2021, de 13 de abril.
- Los aceites usados, regulados por Real Decreto 679/2006, de 2 de junio.
- Los neumáticos fuera de uso, regulados por Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre.
- Los residuos de actividades extractivas, regulados por Real Decreto 975/2009, de 12 de junio.
- Los PCBs y PCTs, regulados por Real Decreto 1378/1999, de 27 de agosto.

IV. LAS POSIBLES EXCEPCIONES A LA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS. EL ARTÍCULO 34 LRSCEC

Como hemos señalado, si bien todas las instalaciones de gestión de residuos están sujetas a autorización, la LRSCEC igualmente prevé que mediante Orden Ministerial puedan establecerse exenciones a la autorización de determinadas instalaciones.

En concreto, el artículo 34.1 LRSCEC señala que podrán quedar exentas de autorización las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en el lugar de producción o que valoricen residuos no peligrosos, así como, en su caso, las instalaciones en las que se produzcan estas operaciones. Esta exención, por tanto, podrá producirse en los casos de:

- eliminación *on site* de los propios residuos no peligrosos.
- valorización de residuos no peligrosos.
- compostaje doméstico y comunitario (artículo 28 LRSCEC).

En esto tampoco cambian las cosas, y se remite al ulterior desarrollo reglamentario por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demo-

gráfico, con respecto a cada tipo de actividad, mediante normas generales, previo informe de la Comisión de Coordinación en materia de residuos y la posterior información a la Comisión Europea.

Es el caso de la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron.

La LRSCEC, por tanto, permite excepcionar la necesaria autorización por una comunicación previa a las instalaciones de gestión de residuos no peligrosos (eliminación *on site* o valorización), si bien habrá de estarse a la Orden, o las Órdenes Ministeriales que en su caso se aprueben. Otra de las excepciones deriva, como se ha señalado, del artículo 28 LRSCEC dedicado a los biorresiduos. De esta manera con el fin de promover el compostaje doméstico y comunitario se exige de autorización con las condiciones que, como se prevé en los otros casos, se establezcan en una norma reglamentaria.

Las necesarias Órdenes Ministeriales determinarán para qué tipos, cantidades de residuos y métodos de tratamiento se prevén las citadas exenciones.

Debe destacarse que la exención se aplica a la autorización de instalaciones y a la autorización de gestor sustituyendo ambas por una comunicación previa. Por otro lado, el hecho de que se eluda la autorización de gestión de residuos en este tipo de instalaciones no quiere decir que tal instalación no requiera de las otras autorizaciones que en su caso sean exigibles, caso por ejemplo de la exigencia de licencia de actividad clasificada.

En cuanto al régimen jurídico del productor-gestor de sus propios residuos peligrosos, la Ley no aclara cual es el régimen del productor eliminador de sus propios residuos. ¿es productor? ¿es gestor?, debemos entender lo segundo por razón de una condición de mayor intervención. Caso de ser considerado como productor o gestor, su régimen jurídico varía sustancialmente. Y es que en principio la producción puede estar sujeta a comunicación previa (residuos peligrosos y no peligrosos en más de 1000 Tn/año) y también la gestión caso de residuos no peligrosos respecto de los que se aplique la exención de autorización cuando se realicen por el productor *on site*.

Por otro lado, puede llegar a darse el supuesto de que una instalación de gestión de residuos no peligrosos sea eximida de autorización de gestión y sólo sea necesaria la comunicación previa y que además estén sometidas a evaluación de impacto ambiental. En tal caso, la comunicación no podrá presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite. En tales casos la DIA o el informe ambiental se configura como autorización (18).

(18) Sobre este particular SANZ RUBIALES (2021: 199-204).

Realmente no tiene mucho sentido esta previsión ya que si se exige evaluación de impacto ambiental para una determinada actividad debería por sí misma quedar acreditada la concurrencia de una razón imperiosa de interés general vinculada a la protección del medio ambiente que requeriría un control *a priori* mediante autorización (19).

Por último, señalar como novedad en cuanto a las exenciones a la autorización la inclusión de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos tratamientos de residuos y de las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo dichas actividades. En este caso, la autorización se sustituye no por una comunicación previa, sino por una declaración responsable en la que se indique el tratamiento, el tipo y cantidad de residuo y el tiempo estimado de dicha actividad de investigación o experimentación en materia de residuos.

Este esta una cláusula de exención ya incluida en otras normas de intervención ambiental como la que se refiere a la autorización ambiental integrada que también excluye las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.

V. EL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN PREVIA EN MATERIA DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS. EL ARTÍCULO 35 LRSCEC.

A estas alturas, no creo necesario explicar qué es la comunicación previa. Especie de intervención aminorada, sustitutiva de la autorización que confía en el productor o gestor y que fía todo al control *ex post* que pueda llevar a cabo la Administración competente, caso de que no se cumpla lo que el comunicante dijo cumplir. La comunicación previa, determina por tanto una puesta en conocimiento del desarrollo de una actividad sustituyendo el tradicional carácter *apriorístico* de las técnicas de intervención administrativa por un control *a posteriori* si es que éste se produce. La comunicación no da inicio a procedimiento administrativo alguno, no genera acto administrativo alguno, ni opera silencio administrativo alguno en sentido positivo o negativo, dado que no se requiere respuesta. Se trata de una simple puesta en conocimiento de la actividad se supone que cumpliendo escrupulosamente los requisitos y la legislación sectorial vigente a la concreta actividad de que se trate. La comunicación previa, eso sí, se rige por el Derecho administrativo como actos jurídicos del administrado y su régimen será el resultante de la respectiva configuración legal, en este caso conforme a lo establecido por la LRSCEC que es más bien inexistente.

(19) B. LOZANO CUTANDA (2010).

Evidentemente, la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

La comunicación previa se presentará ante el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que estén ubicadas las instalaciones o sede social de la entidad o empresa que la realice. Tales comunicaciones serán válidas en todo el territorio nacional y se inscribirán, por la Comunidad Autónoma ante la que se haya presentado en su respectivo registro y se incorporan al Registro de producción y gestión de residuos al que luego nos referiremos. Del mismo modo, se incluye como novedad la obligación de llevar a cabo una declaración responsable ante la Comunidad Autónoma cuando cesen su actividad a efectos de darles de baja en este Registro, de esta manera los datos del mismo sean fiables, fieles a la realidad.

1. Actividades e Instalaciones sujetas a comunicación previa

La LRSCEC sujeta a comunicación previa, las siguientes actividades e instalaciones en relación con la producción y gestión de residuos:

- La instalación, ampliación, modificación sustancial o traslado de industrias o actividades que generen residuos peligrosos, o que generen más de 1000 toneladas/año de residuos no peligrosos.
- La realización de actividades que estén exentas de autorización, es decir, las vistas anteriormente.
- Las operaciones de valorización o eliminación de residuos sin instalación (relleno, tratamiento de los suelos, entre otros) realizadas por gestor autorizado, en la Comunidad Autónoma en que se lleven a cabo.
- La gestión de las instalaciones móviles de tratamiento de residuos autorizadas en cada Comunidad Autónoma en la que opere con ellas.
- El almacenamiento de residuos en plataformas logísticas de la distribución como consecuencia de la logística inversa.
- Las entidades o empresas que transporten residuos con carácter profesional.
- Los negociantes y los agentes.

2. Exenciones a la comunicación previa

De la misma manera que la LRSCEC prevé exenciones a la autorización en cuyo caso quedan sujetas a comunicación previa, también se prevén exenciones a la comunicación previa desapareciendo cualquier control sobre tales actividades.

En este sentido, la LRSCEC prevé en su artículo 34.4 que quedarán exentas de presentar comunicación previa:

- Las empresas que hayan obtenido autorización para el tratamiento de residuos y que como consecuencia de su actividad produzcan residuos, excepción bastante lógica.
- Los buques productores iniciales de residuos que entreguen los mismos en instalaciones portuarias receptoras, en este caso se debe estar a la reciente regulación prevista en el Real Decreto 128/2022, de 18 de febrero, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques (20).

3. Contenido de la comunicación previa

Lo que si establece de manera detallada la LRSCEC es el contenido de la comunicación previa que es el que determina el anexo XI, distinguiendo el contenido de la comunicación en función del tipo de actividad o instalación de que se trate.

La comunicación previa de las industrias o actividades productoras de residuos peligrosos o no peligrosos que estén sometidas a tal técnica de intervención (21), las de gestión de instalaciones móviles de tratamiento (22), y el

(20) Sobre la regulación inmediatamente anterior en esta materia, A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2018: 999-1023).

(21) a) Datos de identificación de la empresa y de su representante legal; incluido el NIF de la empresa. b) Datos de identificación del centro productor, incluyendo su ubicación identificada mediante dirección postal y coordenadas geográficas, definidas conforme al Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, y el código de actividades económicas (CNAE). c) Cantidad estimada de residuos que se tiene previsto producir anualmente. d) Residuos producidos en cada proceso identificados de conformidad con el artículo 6, y en su caso, caracterizados según el anexo I. e) Las condiciones de almacenamiento en el lugar de producción. f) Las operaciones de tratamiento previstas para los residuos, el contrato de tratamiento con el gestor de la instalación de tratamiento de los residuos, cuando se disponga del mismo, o en su defecto declaración responsable del productor en la que haga constar su compromiso de celebrar con el gestor de la instalación de tratamiento el correspondiente contrato de tratamiento. g) Cualquier otro dato de identificación necesario para la presentación electrónica de la comunicación.

(22) a) Datos de identificación del gestor y de su representante legal, incluido el NIF y NIMA. b) Datos de identificación de la instalación móvil autorizada, incluido el NIMA. c)

almacenamiento de residuos en plataformas logísticas de la distribución como consecuencia de la logística inversa (23), así como las de las entidades o empresas que transporten residuos con carácter profesional (24), los negociantes y los agentes (25) deberá contener los extremos que se detallan en el Anexo XI y que deberán ser comunicados al órgano ambiental autonómico competente. Además de lo establecido en cuanto al contenido detallado de la comunicación previa para cada tipo de actividad o instalación, en la presentación de la comunicación se acompañará la documentación acreditativa de la suscripción de fianzas, seguros o garantías financieras equivalentes exigibles conforme a las normas aplicables, respecto de las que habrá de estarse al reciente Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos.

Nótese que el Anexo XI LRSCEC no detalla el contenido de la comunicación previa de las actividades que estén exentas de autorización y a las operaciones de valorización o eliminación de residuos sin instalación (relleno, tratamiento de los suelos, entre otros) realizadas por gestor autorizado, en la Comunidad Autónoma en que se lleven a cabo. En este caso, la LRSCEC remite a un ulterior desarrollo reglamentario.

Ubicación, identificada mediante coordenadas geográficas, definidas conforme al Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, donde tendrá lugar el tratamiento; fecha de inicio y finalización del mismo. d) Tipo y cantidad de residuos a tratar, identificados de conformidad con el artículo 6. e) Tipo, cantidad y destino de los residuos generados, identificados de conformidad con el artículo 6. f) Cualquier otro dato de identificación necesario para la presentación electrónica de la comunicación.

(23) a) Datos de identificación de la empresa y de su representante legal, domicilio o sede social, incluido el NIF. b) Datos de identificación de las empresas distribuidoras a las que presta servicio de almacenamiento de residuos, domicilio o sede social, incluido el NIF. c) Capacidad máxima de almacenamiento. d) Tipo y cantidad estimada de residuos que se tiene previsto almacenar anualmente, identificados de conformidad con el artículo 6. e) Condiciones de almacenamiento para los diferentes tipos de residuos. f) Cualquier otra información exigida por la normativa reguladora de cada flujo de residuos. g) Cualquier otro dato de identificación necesario para la presentación electrónica de la comunicación.

(24) a) Datos de identificación de la empresa y de su representante legal, incluido NIF y CNAE. b) Contenido de la autorización de que disponga en virtud de la legislación vigente en materia de transporte de mercancías. c) Residuos a transportar e identificados de conformidad con el artículo 6. d) Cualquier otro dato de identificación necesario para la presentación electrónica de la comunicación.

(25) a) Datos de identificación de la empresa y de su representante legal, domicilio o sede social, incluido el NIF. b) Descripción de las actividades que van a realizar. c) Residuos identificados de conformidad con el artículo 6. d) En el caso de los negociantes, acreditación documental del valor positivo de los residuos y, cuando tomen posesión física de los residuos, indicación de la instalación de almacenamiento. Asimismo, se incluirá información sobre el mecanismo para acreditar documentalmente al productor inicial u otro poseedor de los residuos que se ha llevado a cabo la operación completa de su tratamiento.

4. Vigencia y constancia de la comunicación previa

Aunque nada señala la LRSCEC al respecto, las comunicaciones previas tienen carácter indefinido, territorialmente alcanzan todo el territorio nacional y su número es ilimitado sin restricciones cuantitativas, cabiendo limitación cuantitativa de forma justificada. Una vez comunicada una determinada actividad de producción o gestión de residuos sometida a esta técnica, la actividad en cuestión puede llevarse a cabo por el comunicante sin perjuicio de las potestades de control, inspección, sanción sobre el titular de la actividad. Quizá debiera haberse previsto una caducidad para la misma. Evidentemente, caso de modificaciones sustanciales sobre la actividad o instalación sujeta a comunicación, la comunicación previa debe volver a producirse.

Sobre la constancia de la existencia de la comunicación previa por parte de todas las Administraciones y la también necesaria seguridad jurídica de los operadores nada dice la LRSCEC más allá del Registro al que luego haremos referencia. Entiendo importante que tanto los productores como lo gestores cuya actividad está sujeta a comunicación previa puedan hacer valer tal condición frente a terceros o frente a otras Administraciones públicas distintas de la del territorio donde radique su sede social.

5. El régimen de control de las actividades sujetas a comunicación previa

Como ya se ha señalado, el control de las actividades sometidas a comunicación previa es necesariamente un control a posteriori cuando las actividades comunicadas ya están siendo desarrolladas. Esto exige evidentemente un importante esfuerzo de control e inspección de actividades por parte de la Administración y la adveración de los requisitos legales exigidos para su desarrollo. En este sentido, como señala el artículo 105.2 LRSC, las autoridades competentes deben dotarse de los medios humanos y materiales suficientes, para dar cumplimiento a las obligaciones de vigilancia, inspección y control que derivan tanto del régimen de autorizaciones como del de comunicaciones.

Evidentemente, para que el control a posteriori sea efectivo también habrá que tener en cuenta la posibilidad de que tales actividades puedan ser llevadas a cabo por las entidades colaboradoras, previsión ya contenida en la LRSC respecto del procedimiento autorizador tal y como hemos visto.

Caso de incumplimiento por parte del comunicante, se podrá suspender la autorización o paralizar provisionalmente la actividad prevista en la comunicación y se propondrán las medidas a adoptar o, en su caso, se podrá revocar la autorización o paralizar definitivamente la actividad (artículo 106. LRSCEC) a lo que habría que añadir la obligación de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la

actividad correspondiente y la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley. (artículo 69.4 LPAC).

VI. ELEMENTOS COMUNES A LAS TÉCNICAS DE AUTORIZACIÓN Y COMUNICACIÓN PREVIA PREVISTAS EN LA LRSCEC

1. La validez de las autorizaciones y comunicaciones previas en todo el territorio nacional

Aspecto destacable que es necesario poner de manifiesto, constituye la validez para todo el territorio nacional de las autorizaciones de gestor y las comunicaciones previas que la Ley prevé desde su predecesora, la LRSC. Esta previsión, fue criticada en su día por PERNAS GARCÍA, para quien la validez nacional de las autorizaciones no parece adecuarse al reparto constitucional de competencias en materia de medio ambiente establecido en el artículo 149.1.23°, ya que la competencia estatal básica no puede limitar la capacidad de las Comunidades Autónomas de exigir mayores niveles de protección en el ámbito autonómico (26). La discusión al respecto está servida. Y es que con estas previsiones se ha imposibilitado la exigencia de normas adicionales de protección por parte de las Comunidades Autónomas respecto de las autorizaciones y comunicaciones previas otorgadas por una Comunidad Autónoma con validez en todo el territorio nacional. Es evidente que el legislador optó por criterios prácticos y de supresión de barreras autonómicas a los operadores si bien esta opción difícilmente se cohonestaba con el reparto competencial en materia ambiental. No obstante, como ya señalé, quizá no tenga mucho sentido esta crítica. Debemos tener en cuenta que la validez de una comunicación previa o autorización en materia de residuos con validez en todo el territorio nacional está prevista para las operaciones de transporte, negociante, agente y gestor de residuos, pero evidentemente no respecto de las instalaciones que estarán sujetas a la correspondiente autorización que en su caso se otorgue por la Comunidad Autónoma en la que se ubiquen que, a través de su respectiva legislación ambiental o incluso de residuos, pueden establecer normas adicionales de protección, por lo que el reparto competencial estatuido en el artículo 149.1.23° CE no se ve perturbado por las previsiones que al respecto la Ley prevé.

2. Las obligaciones de información de las instalaciones y actividades autorizadas y comunicadas

De la misma manera que su predecesora, la LRSCEC prevé el Registro de Producción y Gestión de Residuos y el Archivo Cronológico.

(26) J.J. PERNAS GARCÍA, (2010: 26).

A) El Registro de Producción y Gestión de Residuos

La LRSCEC lo prevé en su artículo 63, señalando que en él deberán incorporarse todas las comunicaciones y autorizaciones que en materia de residuos hayan accedido a los respectivos registros autonómicos en un plazo no superior a 15 días desde la inscripción en el registro autonómico.

Este registro, en el que constará la inscripción de todas las comunicaciones previas y de todas las autorizaciones en materia de residuos, será compartido y único en todo el territorio nacional e hila con la validez de las comunicaciones previas y autorizaciones de gestión de personas físicas y jurídicas para todo el territorio nacional, bastando tal comunicación ante el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que tenga su sede o instalación.

Una cuestión relevante e irresuelta por la Ley es la del acceso a la información en él contenida como registro público por cualquier interesado. Dado que se trata de información de contenido ambiental y disponible por parte de la Administración, en principio cualquier persona física o jurídica sin necesidad de acreditar interés alguno, debe poder tener acceso a la información contenida en el citado Registro. Sólo podría denegarse el acceso al mismo caso de concurrir algunas de las excepciones contenidas en la Ley 27/2006, de información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Tales excepciones no parece que sean fácilmente invocables incluidas las referidas a la propiedad industrial o a la protección de datos de carácter personal. Sin embargo, LRSCEC remite a un ulterior desarrollo reglamentario, previa consulta a la Comisión de Coordinación, para determinar la información del Registro que pueda hacerse pública, garantizándose la confidencialidad de los datos proporcionados que puedan considerarse secreto comercial. A mi juicio, supeditar el acceso al citado Registro a que se apruebe este reglamento es innecesario, teniendo en cuenta que la Ley 27/2006, de información, participación y acceso a la justicia ya regula el citado acceso mediante difusión o mediante solicitud y las correspondientes excepciones, que deben ser objeto de interpretación restrictiva, entre ellas el secreto comercial.

B) El Archivo cronológico

Es ésta otra de las previsiones de autocontrol previstas en la Ley. Este archivo deberán tenerlo todas las personas registradas, es decir, las sujetas a comunicación previa o a autorización, los productores iniciales que generen más de 10 toneladas de residuos no peligrosos al año y las empresas que generen subproductos y las que los utilicen. Se exime de llevar este archivo a los productores que gestionen sus residuos a través de las entidades locales.

El contenido de ese archivo cronológico será relativo a la cantidad, naturaleza de los residuos generados y/o tratados, origen, destino y método de

tratamiento y cuando proceda se inscribirá también, el medio de transporte y la frecuencia de recogida.

En el Archivo cronológico se incorporará la información contenida en la acreditación documental de las operaciones de producción y gestión de residuos.

Se guardará la información archivada durante, al menos, cinco años. Este archivo constituye un elemento de autocontrol que facilitará a su vez las medidas de control e inspección de la Administración competente o de sus entidades colaboradoras.

C) La Memoria resumen

Además de la obligación de llevar el Archivo cronológico, del mismo se deben extraer determinados titulares de instalaciones o actividades autorizadas o comunicadas, una memoria resumen con el contenido del Anexo XV (27) que deberá ser comunicada a las Comunidades Autónomas o en el caso de residuos de competencia a las Entidades Locales.

En concreto, los obligados a remitir esta memoria son las personas físicas o jurídicas que realicen operaciones de recogida con carácter profesional y de tratamiento de residuos, y los productores de residuos peligrosos por cada una de las instalaciones en las que operen, así como las entidades y empresas que transporten residuos peligrosos con carácter profesional o actúen como negociantes y agentes de residuos peligrosos. También se extiende esta obligación a actividades sujetas a comunicación con las operaciones de valorización o eliminación sin instalación y las operaciones de gestión de las instalaciones móviles.

3. Régimen transitorio de las autorizaciones y comunicaciones previas preexistentes

Como toda nueva norma ambiental, la LRSCEC se aplica a partir de su entrada en vigor a las nuevas instalaciones y actividades, pero también a las actividades e instalaciones existentes. Para las autorizaciones y comunicaciones previas preexistentes la Ley prevé un régimen transitorio. En este caso, la adaptación es principalmente a menor intervención, ya que como hemos

(27) Esta información es la relativa a la Identificación de la empresa (NIMA): Operación de tratamiento: Año de referencia, Entradas a la operación: Residuo de que se trate, Cantidad, y Origen. Salidas de la operación: Residuos del tratamiento / materiales; Cantidad; Destino; Operación y Empresa. Señalando por último los Residuos almacenados a 31 de diciembre y su Cantidad.

señalado en la mayoría de los casos se sustituye la autorización por el régimen de comunicación.

En este punto, la Disposición Transitoria Cuarta de la LRSC establece que *«Las Comunidades Autónomas adaptarán a lo establecido en esta ley las autorizaciones y comunicaciones de las instalaciones y actividades ya existentes, o las solicitudes y comunicaciones que se hayan presentado antes de la fecha de entrada en vigor de la ley, en el plazo de tres años desde esa fecha»*, es decir, para la primavera de 2025 tendría que haberse producido tal adaptación.

Realmente, no se entiende mucho esta Disposición Transitoria teniendo en cuenta que el régimen de autorización y comunicación previa como venimos señalando apenas difiere del establecido en la derogada LRSC.

Esta disposición, similar contenida en la anterior LRSC, tuvo mucho sentido respecto de actividades antes sometidas a autorización que pasaron a comunicación previa lo que exigía en un plazo de un año que las Comunidades Autónomas modificaran su legislación de residuos.

VII. LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD AMBIENTAL PREVISTA EN LA LEY. EL ARTÍCULO 36 LRSCEC

Esta previsión ya se contenía en su predecesora con el fin de habilitar legalmente las potestades administrativas de simple restablecimiento de la legalidad (sin necesidad alguna de incoar expedientes sancionadores), cerrando instalaciones o paralizando servicios que estuvieran operando hasta que la legalidad se haya restablecido. De hecho, se prevén medidas provisionales que dan precisamente inicio al procedimiento de restauración de la legalidad ambiental, sin perjuicio de que además pueda iniciarse un procedimiento sancionador.

Estas potestades reguladas en el artículo 36 LRSCEC, aunque no se encuentra comprendido dentro del título relativo a infracciones y sanciones, describe muchos supuestos que están tipificados como infracción administrativa tipificadas el artículo 108 LRSCEC. No obstante, son de signo distinto, dado que las medidas provisionales similares ya están previstas en la propia LRSC en su artículo 105.

Así, el citado artículo 36 LRSCEC establece que, con el fin de asegurar el cumplimiento de lo previsto en esta ley, la autoridad competente de la Comunidad Autónoma podrá adoptar alguna de las siguientes medidas:

a) El cierre del establecimiento o la paralización de la actividad cuando estos no cuenten con las autorizaciones, comunicaciones o registros correspondientes.

b) La suspensión temporal de la actividad cuando no se ajuste a lo declarado, a las condiciones impuestas por la citada autoridad o en caso de

accidente, siempre que en estos supuestos se derive un riesgo grave para el medio ambiente o la salud humana, durante el período necesario para que se subsanen los defectos que pudieran existir.

c) El requerimiento del cumplimiento de las condiciones impuestas por la autoridad competente, la toma de medidas correctoras o de subsanación que sean precisas cuando la actividad no se ajuste a lo declarado, a las condiciones impuestas por la citada autoridad o en caso de accidente, siempre que en estos supuestos no se derive un riesgo grave para el medio ambiente o la salud humana.

Las tres medidas de restauración de la legalidad ambiental son las ya contenidas en la LRSC anterior. En trámite de enmiendas en el Senado se añadió la última medida en torno a la restauración de la legalidad ambiental relacionada con la garantía del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 37 referidas a la responsabilidad ampliada del productor, en caso de que el obligado a hacerlo, el poseedor, no cumpliera con sus obligaciones de entrega de los productos, envases o residuos a los gestores encargados de su preparación para la reutilización o reciclado. Se trataba de una medida consistente en la devolución inmediata de los productos o envases reutilizables o de los residuos de los mismos al final de su vida útil, a los gestores autorizados para su preparación para la reutilización o su reciclado con el fin de reincorporarlos a tales operaciones de gestión, así como el depósito de los mismos en los puntos de recogida establecidos por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, y según las condiciones definidas por los mismos, en el caso de que el poseedor no lo hiciera. Esta medida dirigida al cumplimiento de los ambiciosos objetivos establecidos en la Ley en materia de preparación para la reutilización y reciclado para lograr el objetivo de la economía circular (28) finalmente no fue convalidada en el Congreso.

(28) La introducción de esta enmienda añadida respecto a las medidas de restauración de la legalidad ambiental se justificaba en que *«el órgano competente de la Comunidad Autónoma debe tener facultades para restablecer de forma inmediata la legalidad ambiental cuando tenga noticia y de un juicio indiciario se deduzca sin margen de duda la infracción del modelo de gestión. Efectivamente, en casos de urgencia inaplazable se hace necesaria la protección provisional del interés general inherente al modelo circular de reutilización con medidas proporcionadas para cada caso concreto.*

Dentro de esas medidas necesarias y proporcionadas deben incardinarse aquellas que sirvan para garantizar la circularidad en la reutilización de los productos y la continuidad en los procesos de valorización de residuos, procesos que son claves para la transición a una economía circular. Para hacer efectiva esa transición, siendo éste un interés general que se debe preservar con las mayores y más expeditivas garantías, entendemos necesaria facilitar a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de envases industriales reutilizables la restitución inmediata de los productos o residuos una vez hayan sido recuperados, con el fin de garantizar su reincorporación a las operaciones de preparación para la reutilización o reciclado».

Evidentemente, las medidas previstas no suponen sanción y se dictarán y tramitarán conforme a lo dispuesto en la normativa autonómica para los procedimientos para el restablecimiento de la legalidad ambiental, o en su caso, para los procedimientos que regulen la concesión de la autorización, comunicación o registro que deba concederse, o en su defecto, conforme a lo dispuesto en el procedimiento administrativo común y sin perjuicio de los procedimientos sancionadores que finalmente se lleven a cabo.

La LRSCEC remite a la legislación autonómica en cuanto a estos procedimientos, si bien en la legislación sectorial autonómica de residuos, incluso reciente, no se prevén medidas de restauración de la legalidad ambiental. La excepción es que permite entender mejor estas medidas ajenas inicialmente a un procedimiento sancionador, son los artículos 58 a 64 de la Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad, de Navarra (29). En su artículo 58 señala que *«Cuando el departamento con competencias en medio ambiente tenga conocimiento de la existencia de instalaciones donde se estén desarrollando operaciones de tratamiento de residuos sin la preceptiva autorización de gestor de residuos o de la realización de operaciones de tratamiento de residuos sin la correspondiente autorización de gestor de residuos, podrá ordenar la suspensión o el ejercicio de la actividad y, además, llevará a cabo alguna de las siguientes actuaciones: a) Si la instalación pudiese legalizarse, requerirá a su titular para que regularice su situación mediante la obtención de la respectiva autorización o presentación de la comunicación previa, concediéndole para que inicie dicho procedimiento un plazo que, salvo en casos excepcionales debidamente justificados, no podrá ser superior a tres meses. Se procederá igualmente con las personas físicas o jurídicas que realicen operaciones de tratamiento de residuos sin autorización. b) Si la instalación no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente aplicable, deberá proceder a su clausura definitiva, previa audiencia de la persona interesada.*

Desde luego, leyendo este artículo la perspectiva es bien distinta y todo ello sin perjuicio de la responsabilidad sancionadora. Es más, dentro de este Título, la citada Ley Foral, prevé como medidas además de la suspensión, la ejecución forzosa de medidas correctoras, medidas de restauración y su procedimiento, así como la imposición de multas coercitivas para garantizar su cumplimiento.

Por todas, en relación con la restauración de la legalidad ambiental puede citarse, la Sentencia del TSJ de Madrid, de 22 de marzo de 2018, en relación con la causa de la suspensión del ejercicio de la actividad autorizada y la necesidad de reconstrucción y reacondicionamiento de las instalaciones y la evaluación de los daños ambientales como consecuencia del incendio ocurrido

(29) Sobre esta Ley Foral, J.F. ALENZA GARCÍA (2019).

en las instalaciones de un gestor de residuos y la prohibición de reanudar la actividad hasta que no se notifique la correspondiente resolución relativa al levantamiento de la suspensión, una vez que se adopten las medidas y en los plazos establecidos (30).

Esta sentencia viene a señalar que la adopción de estas medidas sólo exige una adecuada motivación que se base en acreditar la imposibilidad de ejercer la actividad con arreglo a las condiciones en que estaba autorizada.

«debe entenderse que los procedimientos de restablecimiento de la legalidad ambiental, o de concesión de la autorización, declaración o registro que deba concederse, son en todo caso posteriores a la adopción de las medidas a que se refiere el art. 30.1, de cierre o paralización de la actividad, o suspensión temporal de la misma. Sería incongruente, por ejemplo, que no pudiera acordarse el cierre o paralización de una actividad que no tiene autorización, hasta que se tramite el procedimiento que regula la concesión de la autorización; ya que ello vendría a legitimar el funcionamiento de la actividad sin autorización, hasta que se tramitara el procedimiento de concesión de la autorización.

De forma similar, el procedimiento de restauración de la legalidad ambiental es un procedimiento de tramitación posterior a la resolución que acuerda la suspensión temporal de la actividad. En este caso, el procedimiento de restauración de la legalidad ambiental debe entenderse iniciado con la propia resolución, que ordena la adopción de determinadas medidas de restauración ambiental, que concreta en el anexo, que tendrían que llevarse a cabo, o que se han llevado a cabo por la actora. Pero lo que no puede es cuestionarse la resolución, por el hecho de que, con posterioridad, las acciones realizadas por la recurrente, en cumplimiento de estas medidas, no hayan sido reconocidas como suficientes por la administración y se haya procedido a levantar la suspensión de la autorización de la actividad.

Tampoco puede confundirse este procedimiento, con un procedimiento sancionador. Porque el procedimiento sancionador debe terminar con una resolución sancionadora o de exclusión de la responsabilidad, y tiene que seguir los principios y respetar las garantías de los procedimientos sancionadores.

Mientras que el procedimiento de restauración de la legalidad ambiental (que puede ser incluso de tramitación compatible y paralela al sancionador) terminará cuando la legalidad ambiental haya quedado restaurada. En el caso de la actora, cuando la actividad, pueda desarrollarse, en su totalidad, en las condiciones en que venía autorizada; o cuando, si se modifica la autorización, pueda desarrollarse la actividad que en esa nueva autorización, o autorización modificada, se defina».

En consecuencia, la LRSCEC bajo el título de restauración de la legalidad ambiental lo que prevé son las necesarias medidas que asemejan a

(30) En el mismo sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2018, del TSJ de Murcia, en relación a la suspensión de un vertedero y la sentencia de 3 de septiembre de 2018, del TSJ de Castilla-La Mancha, en relación con la suspensión de la actividad de una planta de tratamiento de residuos.

provisionales en un procedimiento sancionador pero que pueden ser adoptadas sin necesidad del mismo, en aquellos casos en que la actividad o instalación no pueda funcionar con arreglo a las condiciones establecidas en la autorización o lo haga sin ella, estas medidas darán lugar al inicio de un procedimiento de restauración de la legalidad ambiental, aunque en muchos casos al paralelo inicio de un procedimiento sancionador, excepción hecha del accidente por caso fortuito que también puede justificar la adopción de dichas medidas.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José Francisco (2017): «La participación y la planificación en la gestión de los residuos», *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 36.
- (2019): «Navarra: una Ley foral de residuos ambiciosa en los objetivos e incierta en los medios para lograrlos», *Observatorio de políticas ambientales 2019*, CIEDA-CIEMAT, Madrid.
- (2020): «La economía circular en el Derecho ambiental» *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 102, 2, 2020 (ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón MARTÍN MATEO VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental).
- CANALS ATMELLER, Dolors (2009): «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», en *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración* (GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO C. Dirs.), Huygens.
- CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; JARIA MANZANO, Jordi y PALLARÈS SERRANO, Anna (2010): *La externalización de funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*, Atelier, Barcelona.
- CNMC (2020): Informe sobre el anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, IPN/CNMC/013/20.
- ESTEVE PARDO, José (1999): *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Director) (2014): *Comentarios sistemáticos a la Ley 21/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Aranzadi.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2010): «Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa», *Diario La Ley*, núm. 7339.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. (2012): «La Administración comprobadora defensa de los intereses generales y garantía de los derechos de los ciudadanos», *La termita Bolkenstein* (NOGUEIRA LÓPEZ, A., Dir.), Thomson-Reuters, Civitas, Madrid.
- ORTEGA BERNARDO, Julia (2002), *La intervención pública en la gestión de los residuos industriales*, Montecorvo, Madrid.

- PADRÓS REIG, Carlos (2001): *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Tecnos, Madrid.
- PERNAS GARCÍA, Juan José (2010): «Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión de residuos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2.
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2021): «Fin de la condición de residuo y economía circular en el Derecho europeo», *Economía circular y responsabilidad social* (I. REVUELTA PÉREZ y J. OCHOA MONZÓ, Directores), Aranzadi.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2014): «La intervención establecida por la Ley 22/2011, sobre la producción y gestión de residuos, los biorresiduos y el restablecimiento de la legalidad ambiental» (GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., Director), Aranzadi.
- (2018): «El servicio portuario de recepción de desechos como elemento fundamental en la prevención de la contaminación marina», *El Derecho Marítimo de los nuevos tiempos* (GARCÍA-PITA Y LASTRES, J.L., Director), Civitas.
 - (2021): «Economía circular y legislación autonómica: especial referencia a la legislación navarra», *Economía circular y responsabilidad social* (I. REVUELTA PÉREZ y J. OCHOA MONZÓ, Directores), Aranzadi.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2007), *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Thomson-Aranzadi.
- (2010): «Residuos» en *Derecho ambiental. Parte especial*. Vol. II, 2ª ed, Lete, Bilbao.
 - (2019): «Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1.
 - (2020): «Innovación normativa para la economía circular en leyes autonómicas», *Revista General de Derecho administrativo*, núm. 55.
- SANZ RUBIALES, Iñigo (2021): *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Tirant lo Blanch, Valencia.