

UNA APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS VERTEDEROS Y A SU CONTROVERTIDA APLICACIÓN

JAIME CALVO RETUERTO

Abogado (*)

Una aproximación al régimen jurídico de los vertederos y a su controvertida aplicación

Los vertederos son instalaciones de eliminación de residuos que suscitan un alto grado de conflictividad social. El marco jurídico que regula las actividades de eliminación de residuos en estas instalaciones fue creado hace aproximadamente diez años, a pesar de lo cual las problemáticas que derivan de esas operaciones de gestión de residuos son extraordinariamente variadas y siguen siendo hoy de rabiosa actualidad. El presente trabajo sintetiza el régimen legal de los vertederos y aborda las particularidades de su régimen autorizatorio y el análisis de las controversias e incertidumbres que tienen lugar, no sólo durante su explotación, sino también en el momento de su clausura y control administrativo posterior a la clausura.

The regulation of landfills and its controversial application

Landfills are waste disposal facilities that are often not welcomed by local communities. Although the legal framework governing the waste disposal activities carried out at these facilities was created about ten years ago, to this day they continue to pose a variety of problems. This article summarises the Spanish landfill regulations and highlights the main features of the authorisation process. It also analyses the controversies and uncertainties that can arise not only during the operation of the waste disposal activity but also at the time of its closure and post-closure administrative control.

1 · INTRODUCCIÓN

Pese a que la mayoría de las disposiciones normativas que regulan las actividades de eliminación de residuos mediante su depósito en vertedero datan de finales de los años noventa y primeros años del siglo XXI, la intensa contestación social que estas actividades generan hace que las problemáticas asociadas a su desarrollo sigan siendo, aún hoy, de rabiosa actualidad. No deben pasarnos desapercibidos, por ejemplo, los disturbios que recientemente se han producido en diversas localidades del sur de Italia como consecuencia de la reapertura de un vertedero que parecía no contar con las medidas correctoras adecuadas para salvaguardar el medio ambiente de la zona y la salud de sus habitantes. El resultado de esta crisis fue el colapso del servicio público de recogida de residuos en la ciudad de Nápoles durante los últimos dos meses del pasado año.

Resulta innegable que los vertederos son instalaciones estratégicas en el desarrollo de las políticas de gestión de residuos; pero, paradójicamente, las complicaciones técnicas y jurídicas asociadas a su explotación, sellado y ulterior control posclausura dificultan, a veces, la gestión de estas instalaciones. A la difícil continuidad de estas actividades contribuye también la obligación de agotar las opciones de valorización de los residuos, es decir, la obliga-

ción de intentar reutilizarlos, reciclarlos o aprovecharlos energéticamente antes de eliminarlos mediante su deposición en vertedero.

No obstante, a nadie escapa que, en ocasiones, la falta de demanda en el mercado de residuos-subproductos reciclados o reutilizados, y la inviabilidad técnica o el prohibitivo coste económico de valorizar algunos de estos residuos, impiden o desaconsejan su reincorporación a la cadena de consumo. Por ello, en esos casos, resultará inevitable que su destino final acabe siendo el vertedero más próximo.

El presente trabajo pretende ser a la vez una aproximación al régimen jurídico de los vertederos y una síntesis de las variadas controversias que suscita la aplicación de sus disposiciones normativas. El alcance claramente multidisciplinar de estas controversias es, dicho sea de paso, un fiel reflejo de la transversalidad del Derecho ambiental.

Conscientes, pues, del carácter cuasi inabordable de dichas problemáticas y de las obligaciones de que dimanar, nos centraremos en recordar el marco normativo que resulta de aplicación a estas instalaciones de eliminación de residuos, apuntar las líneas básicas de su régimen autorizatorio y analizar someramente el examen de las obligaciones vinculadas a la explotación, sellado y control posclausura de estas actividades de deposición. El estudio de las obligaciones derivadas del control posclausura nos permitirá también llamar la atención sobre algunos de los retos que el Derecho tiene ante sí a efectos de

* Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Barcelona).

resolver el tratamiento jurídico de los suelos que en el pasado se destinaron a instalaciones de vertido de residuos y de otros episodios semejantes de contaminación histórica.

Deberán quedar para un ulterior estudio otras cuestiones de interés asociadas a las actividades de deposición de residuos, como su tratamiento fiscal, la recurrente aplicación del vertido de residuos en el marco de la restauración de actividades extractivas, la regulación del aprovechamiento energético de los gases generados en vertederos de residuos urbanos, las problemáticas suscitadas por el agotamiento de capacidad de las instalaciones de deposición y las limitaciones que la normativa europea y española establecen respecto al traslado de residuos.

2 · MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN

La regulación de las condiciones técnicas de eliminación de residuos mediante su depósito en vertedero nació con la Directiva 1999/31/CE de vertido de residuos («la Directiva»), que apostó decididamente por un vertido de residuos seguro para el medio ambiente y para la salud de las personas. Entre sus objetivos prioritarios se hallaban la reducción de las *ratios* de deposición de residuos que fueran susceptibles de previa valorización y la internalización de costes destinada a garantizar el cumplimiento de las obligaciones que atañen al explotador de las instalaciones de deposición de residuos. Asimismo, la configuración de un régimen jurídico homogéneo e igualmente riguroso para todos los Estados miembros no sólo permitía mitigar las amenazas para el medio ambiente y la salud de las personas derivadas de las operaciones de vertido de residuos en todo el territorio de la Unión Europea, sino que, por lógica, debía favorecer el tratamiento de los residuos de acuerdo con el principio de proximidad acuñado por el Reglamento 259/1993/CEE.

La referida Directiva define el vertedero como «un emplazamiento de eliminación de residuos que se destina al depósito de los residuos en la superficie o subterráneo». Valga señalar que el carácter ambiguo de esta definición en ocasiones hace difícil distinguir entre vertederos y otras situaciones o figuras afines acuñadas por nuestro derecho interno hasta el punto de que la decisión sobre el régimen jurídico que les resulta de aplicación llega a ser objeto de controversia; particularmente, en su deslinde con figuras como los suelos contaminados o los espacios degradados.

El marco legal instaurado por la Directiva sentaba también las bases del régimen autorizatorio de las instalaciones de vertido de residuos y vinculaba las principales exigencias ambientales de las actividades de deposición al momento de la admisión de los residuos en la instalación, a la fase de explotación y desarrollo de la actividad y al sellado y ulterior control posclausura del vertedero.

España transpuso la Directiva mediante el Real Decreto 1481/2001 («RD 1481») que acentuaba la necesidad de que este tipo de operaciones de eliminación se llevaran a término únicamente cuando no hubiera opción de gestionar los residuos mediante operaciones de valorización más adecuadas. En otras palabras, la opción de eliminar los residuos mediante su deposición en vertedero se plantea como la última alternativa de las operaciones de gestión, ya que antes debían agotarse las posibilidades de reutilizarlos, reciclarlos o de valorizarlos energéticamente. El RD 1481, al igual que la Directiva de la que traía causa, clasificaba los vertederos según la tipología de residuos depositados fuera peligrosa, no peligrosa o inerte, y permitía su eliminación por deposición en estas instalaciones siempre que dicha deposición quedara supeditada al tratamiento previo para valorizar los residuos gestionados.

En cuanto al régimen autorizatorio aplicable, el reglamento de transposición se remitía a la Ley 10/1998 estatal de Residuos y a la normativa de prevención y control integrados de la contaminación, e instauró, asimismo, un régimen de autorización sustantiva para aquellas actividades preexistentes de deposición de residuos al objeto de que éstas adecuaran su desarrollo a las prescripciones del RD 1481. Este régimen autorizatorio es una muestra del espíritu regularizador de la norma de transposición que perseguía atajar la perpetuación de vertederos que no estuvieran dotados de las medidas técnicas adecuadas para la protección del medio ambiente y de la salud de las personas.

Además, el RD 1481 incorporaba obligaciones como la de constituir un seguro de responsabilidad civil para dar cobertura a los riesgos por posibles daños a las personas y al medio ambiente, y señalaba que el precio percibido por el explotador del vertedero debía cubrir los costes del desarrollo de la actividad, los gastos asociados a sus garantías y los costes de clausura y control posclausura de la instalación. La retribución del explotador (cuantificada conforme al volumen de residuos depositados en el vertedero) tiene por objeto desincentivar esta

tipología de gestión de residuos frente a otras operaciones de valorización, como la reutilización el reciclaje o el aprovechamiento energético de los desechos. En esa misma línea, algunos ordenamientos jurídicos como el catalán, con el ánimo de promover otras formas de gestión de los residuos y, en particular, de favorecer la selección en origen de los residuos urbanos, han aprobado tasas tendentes a reducir el volumen de residuos que se destinan a vertedero.

Solo queda señalar que diversas Comunidades Autónomas han abordado también la regulación normativa de la eliminación de residuos por depósito en vertedero. Cataluña fue pionera en el desarrollo de un marco jurídico para esta tipología de actividades y aprobó, antes incluso de que viera la luz la ya mencionada Directiva de vertido de residuos, el Decreto 1/1997 de disposición del rechazo de residuos en depósitos controlados. El Decreto catalán incorporó con extraordinario grado de detalle y con enorme precocidad las prescripciones técnicas exigibles a la instalación de vertederos.

Más recientemente, otras Comunidades Autónomas como el País Vasco (Decreto 49/2009 de 24 de febrero) o Galicia (Orden de 20 de julio de 2009) han aprobado también disposiciones normativas que regulan la eliminación de residuos por depósito en vertedero.

3 · RÉGIMEN AUTORIZATORIO DE LOS VERTEDEROS

El RD 1481 somete la autorización de los vertederos a dos tipos diferentes de intervención administrativa en función de si nos hallamos ante una instalación de deposición de residuos nueva o si estamos ante una de carácter preexistente. Abordamos a continuación este doble régimen.

3.1 · Autorización de vertederos *ex novo*

La norma de transposición configura el régimen autorizatorio de los vertederos nuevos mediante la remisión a lo dispuesto por la Ley 10/1998 de Residuos y a la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Sin perjuicio de dicha remisión, el RD 1481 completaba las prescripciones de ambas disposiciones normativas de aplicación general: (i) especificando la documentación que resulta preciso acompañar a la solicitud de autorización (ex. art. 8), (ii) haciendo

referencia a determinadas verificaciones que la autoridad administrativa debe realizar antes de otorgar el título habilitante para operar un vertedero nuevo (ex art.9) y (iii) señalando las condiciones que configurarán el contenido de la autorización concedida.

Con carácter general, quedan sometidos al régimen de autorización ambiental integrada todos aquellos vertederos en los que se gestionen más de 10 toneladas de residuos diarios o que tengan una capacidad total de deposición superior a veinticinco mil toneladas (Anexo I, apartado 5.4 de la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación). Este procedimiento autorizatorio se sustancia ante el organismo designado por la Comunidad Autónoma en que se ubique la instalación de deposición de residuos e incorpora la obligación del explotador del vertedero de recabar del Ayuntamiento un pronunciamiento sobre la compatibilidad de la actividad proyectada con el planeamiento urbanístico municipal y, si procede, con el planeamiento territorial. Esta obligación, como después se verá, no resulta exigible para aquellos titulares de vertederos legalizados antes de la entrada en vigor del RD 1481 que se hubieran acogido al régimen de autorización sustantiva, ya que el artículo 15.1 a) del referido Decreto les exime expresamente de su cumplimiento.

El procedimiento de autorización de un vertedero nuevo incluye, asimismo, un trámite de información pública, la solicitud de un informe en que la Administración local se pronuncie sobre cuestiones objeto de su competencia y la emisión de informes de otros órganos administrativos, entre los que cobra especial relevancia el pronunciamiento de la Administración hidráulica que deberá velar por la protección de las aguas superficiales o subterráneas en el ámbito de potencial afección del vertedero. La resolución de autorización, que debe venir precedida de un trámite de audiencia al interesado, es objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En la práctica, la posibilidades de obtener una autorización para iniciar el desarrollo de una actividad nueva de deposición de residuos en vertedero dependerán fundamentalmente de su compatibilidad con el planeamiento urbanístico y de las políticas territoriales de planificación de infraestructuras para la gestión de residuos en cada Comunidad Autónoma.

3.2 · Autorización de vertederos existentes o legalizados a la entrada en vigor del Real Decreto 1481/2001

El procedimiento de autorización para la regularización de vertederos legalizados o que se hallaran en funcionamiento a la entrada en vigor del RD 1481 viene singularmente descrito por el artículo 15 de dicha disposición normativa. La referencia a vertederos en funcionamiento no debe entenderse formulada, a nuestro juicio, en relación con vertederos incontrolados o ilegales, sino con aquellas instalaciones de deposición de residuos que, al menos, estuvieran provistas de medidas mínimas de protección del medio ambiente frente a los impactos adversos provocados por la actividad de eliminación de residuos. Los vertederos ilegales *stricto sensu* y las descargas incontroladas de residuos debían ser clausurados.

No es casualidad que la norma de transposición de la Directiva dedicara un precepto a regular la autorización de las instalaciones existentes. La razón parece evidente si reparamos, por ejemplo, en que las Entidades locales crearon un gran número de vertederos de residuos urbanos que, si bien pudieran hallarse dotados de algunas medidas correctoras para la protección del medio ambiente, a menudo no disponían de título autorizador. Esta perversa inercia se vio además favorecida por la general exención de la intervención administrativa autonómica en las actividades de gestión de residuos urbanos llevadas a cabo por la Administración local; tal exención, que se desprendía de la Ley 10/1998 de Residuos, fue definitivamente proscrita por la disposición final tercera de la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. La autorización sustantiva, como no podía ser de otro modo, perseguía también la regularización de vertederos de titularidad privada.

El régimen de autorización sustantiva tenía como objetivo la introducción en las instalaciones preexistentes de deposición de residuos de aquellas medidas correctoras que permitieran la adecuación de su explotación a los nuevos criterios técnicos fijados por el RD 1481. Se trataba, en definitiva, del *último tren* para obtener la regularización de estos vertederos mediante la obtención de una autorización que debía ser otorgada por la Administración ambiental autonómica. Los titulares de estas instalaciones legalizadas o en funcionamiento a la entrada en vigor del RD 1481, debían someter a las autoridades administrativas, antes del 16 de julio de 2002, la aprobación de un Plan de Acondiciona-

miento que contuviera todas las medidas correctoras necesarias para dar continuidad a la actividad. Sobre la base de dicho Plan de Acondicionamiento, la Administración autorizante debía tomar una decisión definitiva con respecto a la pervivencia de las operaciones de deposición de residuos y aprobar, en su caso, dicho plan fijando un período transitorio para su ejecución. Finalmente, una vez comprobado el correcto cumplimiento de las condiciones establecidas en la aprobación del Plan de Acondicionamiento, la Administración debía autorizar, antes del 16 de julio de 2009, la continuidad de la actividad del vertedero.

Es preciso señalar en este punto que el artículo 15.1 c) del RD 1481 establece sin reservas la naturaleza reglada y de acto debido de la autorización, cuyo otorgamiento resultaba inevitable para la Administración ambiental si ésta había verificado la correcta ejecución del Plan de Acondicionamiento. Sin embargo, y con más frecuencia de la que fuera deseable, las Administraciones autonómicas han reivindicado una suerte de carácter discrecional del otorgamiento de estas autorizaciones, lo que no parece lógico si reparamos en que las autorizaciones administrativas son actos declarativos de derechos preexistentes. En nuestra opinión, la mera comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Plan de Acondicionamiento debía llevar aparejado el otorgamiento automático de la autorización del vertedero.

Como ya hemos avanzado anteriormente, otra peculiaridad del procedimiento de autorización sustantiva estriba en que su artículo 15.1 a) eximía al titular de la explotación de que, junto a la documentación aportada para iniciar el procedimiento autorizador, acreditase el cumplimiento de los requisitos de ubicación del vertedero contenidos en el apartado 1 del Anexo I del RD 1481. Sin duda y pese a que algunas Administraciones autonómicas se han mostrado reticentes a aceptar esta exención (y han denegado, en ocasiones, por motivos urbanísticos la autorización sustantiva solicitada por instalaciones legalizadas con anterioridad al RD1481) tal exención tiene su razón de ser en que sobre estas actividades previamente legalizadas ya había recaído el correspondiente juicio de valoración en relación con su adecuado emplazamiento en el municipio, esto es, sobre su compatibilidad urbanística.

Por último, en nuestra opinión, las actividades de eliminación de residuos por depósito en vertedero legalizadas o en funcionamiento a la entrada en vigor del RD 1481 no se hallaban exentas de solici-

tar la correspondiente autorización ambiental integrada si su capacidad de eliminación de residuos excedía los umbrales establecidos por el Anexo I de la Ley 16/2002, o de iniciar el trámite de obtención de la licencia municipal si estos umbrales no se superaban.

4 · LA EXPLOTACIÓN Y GESTIÓN DE LOS VERTEDEROS Y LOS PROBLEMAS ASOCIADOS A SU RÉGIMEN DE SELLADO Y CONTROL POSCLAUSURA

Seguidamente analizamos las obligaciones del titular de un vertedero durante el desarrollo de la explotación y los problemas y la incertidumbre que se plantean con motivo de la fase de control posclausura de la instalación de deposición de residuos.

4.1 · Durante la fase de explotación del vertedero

La primera cuestión en que conviene detenerse es el estricto procedimiento de control de admisibilidad de residuos que rige su aceptación en cada una de las tres tipologías de vertederos (de residuos peligrosos, no peligrosos e inertes). Como ya hemos avanzado, la calificación de la instalación de deposición de residuos y las medidas correctoras que para su puesta en funcionamiento le resultan exigibles se hallan íntimamente vinculadas a la tipología de residuos que estas instalaciones están destinadas a acoger.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 del RD 1481, la entidad explotadora deberá llevar a término un exhaustivo control documental de los residuos que son objeto de recepción en el vertedero, realizar inspecciones visuales para comprobar que la tipología del residuo entregado no es incompatible con la calificación asignada al vertedero e incluso realizar determinaciones analíticas para corroborar el cumplimiento de los criterios de admisión. La decisión 2003/33/CE armonizó este procedimiento de clasificación y admisión de residuos en todo el ámbito de la Unión Europea.

Por otra parte, durante el desarrollo de la actividad, su titular deberá verificar, mediante el correspondiente Programa de Vigilancia y Control, la correcta explotación de la instalación y el buen funcionamiento de los sistemas de protección del medio ambiente de que dispone el vertedero. El medio más sensible a las afecciones del vertedero son, por norma general, las aguas subterráneas, cuya calidad

química deberá ser periódicamente analizada, no sólo durante la fase de explotación de la instalación, sino también con posterioridad a su clausura. En algunos vertederos, como los de residuos urbanos, resulta también imprescindible la captación y tratamiento de los gases que, a menudo, son susceptibles de aprovechamiento energético.

Como no podía ser de otra forma, al objeto de dar cobertura a las responsabilidades que pudieran resultar del desarrollo de estas actividades y, en especial, para hacer frente a potenciales daños y perjuicios ocasionados a los recursos naturales, la Administración ambiental exige la suscripción de un seguro de responsabilidad civil.

Resulta también preceptivo que el titular de la explotación constituya una fianza para garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas y administrativas contenidas en el título autorizador. El 50% de dicha fianza podrá ser reintegrada al titular de la explotación, si éste lo solicita, previa comprobación por parte de la Administración ambiental de que se ha procedido al correcto sellado del vertedero, y siempre y cuando el resto del importe de la fianza depositada sea suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de control y vigilancia posclausura de la instalación.

En estos tiempos de crisis económica y de crédito, no debe resultarnos extraño que determinados titulares de instalaciones de deposición de residuos, apremiados por su delicada situación financiera, soliciten el reintegro parcial de las fianzas correspondientes a fases de explotación del vertedero ya clausuradas. Para ello, será necesario obtener un pronunciamiento favorable del organismo competente en materia de residuos que certifique el correcto sellado desde el punto de vista técnico y de restauración ambiental del emplazamiento.

4.2 · El régimen posclausura

Ya hemos avanzado la importancia de acometer la correcta clausura y sellado de la instalación a los efectos de evitar responsabilidades patrimoniales y de instar el reintegro parcial o total de las fianzas depositadas por el explotador.

Abordamos ahora las obligaciones derivadas de la fase de control posclausura, ya que, como señala el artículo 14 del RD 1481, las diversas responsabilidades del titular de la instalación no se agotan en el momento de su sellado. No son pocas tampoco, como veremos a continuación, las incertidumbres

de nuestro ordenamiento jurídico respecto al destino que debe darse a los espacios destinados en el pasado a instalaciones de vertido de residuos y que hoy en día ya se encuentran clausuradas.

Como decimos, la fase de clausura de una instalación de vertido de residuos no concluye en el momento en que el vertedero se deja de explotar y se procede al sellado de sus vasos de deposición. Lejos de ello, la norma contempla un régimen de control posclausura que se extiende, de acuerdo con el referido artículo 14, durante un período no inferior a treinta años y que es tutelado por la Administración ambiental competente.

Durante este período el titular de la explotación debe monitorizar y controlar periódicamente tanto la generación de gases procedentes de los residuos depositados como el estado de las aguas subterráneas del ámbito de influencia del vertedero, adoptando las medidas correctoras adecuadas al objeto de evitar fugas o migraciones de la contaminación procedente de los residuos de la instalación. Ese período mínimo de treinta años por el que se prolonga el régimen de control posclausura es, en Cataluña, de cinco, diez o quince años en función de si se trata de vertederos de residuos inertes, no peligrosos o peligrosos, respectivamente.

En otro orden de cosas, llama la atención que el régimen jurídico asociado a la clausura de vertederos, contrariamente a lo que sería deseable, no contenga previsiones urbanísticas específicas respecto a las limitaciones de usos de estos espacios que acogieron en su día vertederos hoy ya clausurados. En la práctica, este tipo de emplazamientos en que históricamente se han depositado residuos son claramente inhábiles para acoger, por ejemplo, cualquier tipo de uso urbanístico que comporte la realización de pilotajes, estructuras en profundidad o movimientos importantes de tierras, aunque los terrenos adyacentes a estos vertederos no resultan necesariamente incompatibles con otros usos situados en superficie.

Para los casos en que se proyectan usos en superficie, y a pesar de que las disposiciones normativas de aplicación no lo prescriben, las Administraciones ambientales vienen exigiendo la elaboración de un análisis cuantitativo de riesgos (de acuerdo con el Real Decreto 9/2005 sobre suelos contaminados) que ponga de manifiesto que el nuevo uso urbanístico proyectado es compatible en términos de riesgo con los residuos confinados en el suelo. La misma herramienta del análisis cuantitativo de riesgos viene siendo utilizada para determinar la

posibilidad de que en las parcelas adyacentes al vertedero se emplacen usos urbanísticos de carácter residencial.

Por todo ello, la correcta gestión posclausura y el acierto de la decisión sobre el futuro uso urbanístico de los terrenos que en su día acogieron instalaciones de deposición de residuos exigiría una armonización de la normativa urbanística y ambiental y, dentro del ámbito de esta última, parece también recomendable la unificación de criterios entre las disposiciones normativas que regulan las instalaciones de vertido de residuos (RD 1481) y las de suelos contaminados (Real Decreto 9/2005). Y es que, en la actualidad, la remediación de un emplazamiento que ha acogido una deposición no ordenada de residuos suscita dudas sobre la norma sectorial ambiental que le debe ser de aplicación, ya que los objetivos de dichas normas sectoriales no son coincidentes. El régimen jurídico de los vertederos persigue el confinamiento del espacio que se destinó a vertedero y la restricción casi total de los usos sobre la estructura del sellado de la instalación, mientras la normativa de suelos contaminados pretende compatibilizar, en términos de ausencia de riesgo para las personas, la calidad del suelo con los usos que en él se proyectan. Con ese objetivo se llevan a cabo análisis cuantitativos de riesgos que permitan determinar la posibilidad de proyectar usos residenciales en función del grado de exposición de las personas y del medio ambiente.

Para finalizar, solo nos queda apuntar que la conceptualización de un emplazamiento destinado a la eliminación de residuos como vertedero o como suelo contaminado puede tener en ocasiones consecuencias patrimoniales dispares enormemente relevantes para el agente público o privado responsable de la clausura o remediación de dicho emplazamiento, por lo que parece deseable que se vaya definiendo poco a poco un *corpus* jurídico, a partir de la experiencia alcanzada estos años, que aporte claridad o seguridad jurídica a esta situación.

5 · CONSIDERACIONES DE CIERRE

Los vertederos son instalaciones de gestión de residuos que suscitan un alto grado de conflictividad social. Las operaciones de eliminación por depósito en vertedero se sitúan en el último rango de la jerarquía de gestión de residuos por la aplicación preferente de otras operaciones de gestión como la reutilización, el reciclado y la valorización energéti-

ca de los residuos. Las razones que justifican hoy la continuidad de la eliminación de residuos por depósito en vertedero parecen ser la falta de demanda del mercado o el elevado coste económico de los residuos valorizados, a las que habría que añadir también las sombras sobre la incineración de residuos domiciliarios.

Por lo que se refiere al régimen autorizatorio, agotada la posibilidad de regularizar vertederos que ofrecía el RD 1481, la apertura de nuevos vertederos depende no sólo de los usos previstos por el planeamiento municipal y territorial, sino de la orientación de las políticas de planificación de infraestructuras de gestión de residuos que tenga cada Comunidad Autónoma. En función de su volumen de deposición, estos vertederos nuevos se someterán al procedimiento de autorización ambiental integrada o al régimen clásico de licencia municipal. Por su parte, los vertederos incontrolados que aún continúen en funcionamiento deberán ser clausurados.

Por último, tanto la clausura de emplazamientos que han acogido infraestructuras ordenadas de deposición de residuos como aquellas en las que la eliminación ha tenido lugar históricamente de forma incontrolada plantean retos importantes a nuestro ordenamiento jurídico. Convendrá, en este sentido, que el legislador realice un esfuerzo importante de armonización a efectos de que los usos urbanísticos que bajo parámetros de riesgo aceptable para las personas hayan sido prohibidos por la normativa ambiental no resulten permitidos por la normativa urbanística.

Asimismo, y en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica, será conveniente clarificar la normativa ambiental sectorial que resulta de aplicación a cada caso concreto, puesto que las consecuencias patrimoniales para los agentes afectados por las obligaciones de clausura o remediación, según les sea de aplicación el régimen jurídico de los vertederos o el de los suelos contaminados, podrían ser sustancialmente diferentes.