

## I. INTRODUCCION

Santamaría Arinas, René Javier (1998) El régimen jurídico de los vertederos de residuos. Estudio jurisprudencial  
Universidad de La Rioja. Servicio de Publicaciones  
ISBN 84-470-1037-6

Con fecha 12 de septiembre de 1995, el Tribunal Supremo dictó una muy relevante sentencia que deja al descubierto algunas de las principales limitaciones todavía existentes para responder de forma adecuada a los nuevos retos que a los poderes públicos plantean las exigencias jurídicas de la protección del medio ambiente. En efecto, de la caracterización constitucional del principio rector contenido en el artículo 45 CE <sup>1</sup> se deriva, como rasgo

---

<sup>1</sup> En general, E. COBREROS MENDAZONA, «Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 19 (1987), pp. 27 y ss. No parece necesario profundizar aquí en la naturaleza jurídica del «derecho-deber» al medio ambiente constitucionalmente establecido pero sí advertir que, frente a la postura tradicional de la doctrina, comienza a defenderse con fuerza su configuración como auténtico derecho subjetivo. Los exponentes más recientes y autorizados de esta posición son, entre otros, J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995; y D. LOPERENA ROTA, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1996. Del debate sobre una protección aún más intensa es reflejo el trabajo de J. A. CARRILLO DONAIRE y R. GALÁN VIOQUE,

señero de la función pública de tutela ambiental <sup>2</sup>, la prioridad de un enfoque preventivo con el que —frente a las estrategias meramente correctoras que, por supuesto, también juegan un papel, aunque sea secundario <sup>3</sup>— se da preferencia siempre al objetivo de evitar el surgimiento de afecciones que suelen ser irreparables —en términos técnicos y económicos— cuando no irreversibles desde el punto de vista ecológico <sup>4</sup>.

Para nadie es un secreto, sin embargo, que el principio de prevención ambiental conlleva exigencias que, en la práctica, chocan contra serios obstáculos que se derivan

---

«¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 86 (1995), pp. 271 y ss.

<sup>2</sup> En línea con lo expuesto por F. LÓPEZ RAMÓN en «El Derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, pp. 37 y ss. Véase también F. LÓPEZ MENUDO, «El derecho a la protección del medio ambiente», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10 (1991), pp. 161 y ss.

<sup>3</sup> Con más claridad, incluso, en el Derecho comunitario: artículo 130.R.1 TCEE, en general, y artículo 3.1 de la Directiva 75/442, en relación con los residuos. Sobre esto último, M. CAMPINS ERITJA, *La gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Europea*, Bosch, Barcelona, 1993; S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La política comunitaria sobre residuos: aspectos jurídicos generales», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 11, pp. 72 y ss., y últimamente, N. DE SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, Hexalivre, París, 1995, y J. P. HANNEQUART, *El Derecho comunitario en materia de residuos*, PPU, Barcelona, 1996.

<sup>4</sup> De ahí el «énfasis preventivo» que, como uno de sus caracteres distintivos, al Derecho ambiental atribuyera R. MARTÍN MATEO en su ya clásico *Derecho ambiental*, IEAL, Madrid, 1977, y que mantiene en su *Tratado de Derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1991, vol. I, p. 93. La creciente importancia de la prevención se resalta también como uno de los principales rasgos de la evolución de la política comunitaria por S. JOHNSON y G. CORCELLE, *The Environmental Policy of the European Community*, Londres, 1995.

del contexto socio-económico actual<sup>5</sup>. Aunque el Derecho debiera servir para facilitar el advenimiento del tantas veces invocado desarrollo sostenible<sup>6</sup>, justo es reconocer que los requerimientos preventivos no pueden atenderse desde ciertos planteamientos tradicionales<sup>7</sup> y que, ya en el campo del moderno Derecho administrativo, se avienen mal con algunos de los viejos pero todavía robustos dogmas que se obstinan en proteger un concepto de

---

<sup>5</sup> De algunas de esas exigencias, «que afectan al corazón del sistema de producción industrial y consumo», me ocupo en *Administración pública y prevención ambiental: el régimen jurídico de la producción de residuos peligrosos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1996.

<sup>6</sup> Un concepto que, como es sabido, proviene del célebre Informe Brutland (Comisión mundial para el medio ambiente y el desarrollo, *Nuestro futuro común*, Alianza Ed., Madrid, 1988), y que está recogido en el Quinto Programa de acción ambiental comunitaria, aprobado por Resolución de 1 de febrero de 1993 bajo el título «Hacia un desarrollo sostenible». Sobre sus implicaciones y alcance, merecen ser destacados los trabajos de L. M. JIMÉNEZ HERRERO, *Medio ambiente y desarrollo alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable*, Iepala Ed., Madrid, 1989, y el más reciente *Desarrollo sostenible y economía ecológica. Integración medio ambiente-desarrollo y economía ecológica*, Ed. Síntesis, Madrid, 1996.

<sup>7</sup> Como los de la responsabilidad patrimonial que, además de limitarse a sustituir por dinero valores naturales muchas veces incalculables, exige siempre la efectividad de un daño ya producido. En esto último se asemeja también a la responsabilidad penal, si bien pudiera conllevar mayor eficacia disuasoria: F. DÍAZ PALOS, «El delito ecológico en la jurisprudencia», *Actualidad Penal*, núm. 20 (1994), pp. 405 y ss. En todo caso, sobre las más avanzadas orientaciones al respecto, F. GIAMPIETRO, «Responsabilità per danno all'ambiente: la Convenzione di Lugano. Il Libro verde della Commissione CEE e le novità italiana», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, núm. 1, 1994, pp. 19 y ss. Sobre las dificultades metodológicas que plantea reconducir las categorías conceptuales de la Naturaleza a los esquemas jurídicos, A. KISS, *L'Ecologie et la loi: le statut juridique de l'environnement. Réflexions sur le Droit de l'environnement*, L'Harmattan, París, 1989.

interés público que hoy podría considerarse estrecho cuando no superado <sup>8</sup>.

No hay inconveniente en aceptar —frente a tendencias que no compartimos <sup>9</sup>— que las Administraciones públicas deben disponer de los instrumentos jurídicos más eficaces para ejercer satisfactoriamente la tarea de protección ambiental que la Constitución le atribuye <sup>10</sup>. Ahora bien, tampoco se debe ocultar la ambivalencia ambiental de buena parte de la actividad administrativa que resulta

---

<sup>8</sup> Para una discusión al respecto, J. BERMEJO VERA, «El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (1984), pp. 106 y ss. y, más recientemente, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 89 (1996), pp. 69 y ss. Puede verse también J. P. MARKUS, «Sursis à exécution et intérêt général», *Actualité Juridique-Droit Administrative*, 20 de abril de 1996, pp. 251 y ss.

<sup>9</sup> De corte neoliberal y que se decantan por «soluciones de Mercado» en detrimento de las tradicionales «soluciones de Estado» que, a su juicio, han fracasado en el intento de proteger el medio ambiente. Incluso desde una perspectiva económica se justifica la necesidad de intervención pública en este ámbito: así, L. FRANCO SALA, *Política económica del medio ambiente. Análisis de la degradación de los recursos naturales*, Cedecs, Barcelona, 1995. Desde la perspectiva jurídica, de ello me he ocupado en *Administración pública...*, pp. 395 y ss., partiendo, fundamentalmente, de las aportaciones de, entre otros, M. PRIEUR, «La déréglementation en matière d'environnement», *Revue Juridique de l'Environnement*, núm. 3 (1987), pp. 319 y ss., y J. L. SERRANO MORENO, *Ecología y Derecho. Principios de Derecho ambiental y Ecología jurídica*, Comares, Granada, 1992, pp. 192 y ss. Véase también R. MARTÍN MATEO, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994.

<sup>10</sup> En el orden de preocupaciones en el que aquí vamos a movernos, un interesante ejemplo de lo dicho ofrece el ATS de 7 de noviembre de 1995: la Administración adopta, para la protección de la fauna y flora de un humedal, decisiones cuya suspensión se solicita por quienes las impugnan, pero se deniega correctamente por el Tribunal.

inevitablemente agresiva en campos tan vastos como el de las obras <sup>11</sup> y ciertos servicios públicos <sup>12</sup>; sin olvidar que el fenómeno no sólo se manifiesta en el ámbito prestacional, sino que puede perfectamente aparecer en todos los frentes de la actuación administrativa <sup>13</sup>.

Dentro de los servicios públicos, la problemática planteada por las instalaciones de gestión de residuos y, más concretamente, por los vertederos —que es la tipología más extendida <sup>14</sup>— resulta paradigmática. Ahí suelen con-

---

<sup>11</sup> Baste pensar en las repercusiones ambientales de las ligadas al aprovechamiento del dominio público hidráulico (A. EMBID IRUJO y otros, *Obras hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1995), viario (L. M. BREMÓN Y TRIANA, «Carreteras y evaluación de impacto ambiental», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 15, pp. 9 y ss.) o portuario (E. CALVO ROJAS y otros, *La ordenación urbanística y la Ley de puertos*, Dykinson, Madrid, 1995).

<sup>12</sup> Muy recientemente, A. PÉREZ MORENO, «La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 10 (1997), pp. 11 y ss.

<sup>13</sup> Así, por ejemplo, también en la modalidad de fomento, como prueba la consideración histórica de determinados espacios naturales y, en particular, el lamentable episodio de la promoción de desecación de marismas: véanse al respecto, F. DELGADO PIQUERAS, *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992, y M. CALVO CHARRO, *El régimen jurídico de los humedales*, Universidad Carlos III, Madrid, 1995. Y, por supuesto, en el ámbito de la policía administrativa de actividades privadas, como pone de relieve A. VERCHER NOGUERA, «Las autorizaciones administrativas y los delitos contra el medio ambiente», *Actualidad Penal*, núm. 47, pp. 905 y ss.

<sup>14</sup> Suele hablarse también a este respecto de otras instalaciones como estaciones de transferencia, desecherías, plantas físico-químicas, incineradoras, etc... Aunque no todas esas expresiones remitan necesariamente a un régimen jurídico específico —puesto que a todas resulta aplicable con carácter general la regulación básica, que sólo se ocupa de vertederos, como veremos— para una visión general de sus peculiaridades normativas remito al lector a mi trabajo, «Los residuos y la planificación urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 147 (1996), pp. 133 y ss.

fluir dos intereses generales que, situados en un plano de igualdad, aparecen normalmente en conflicto al enfrentar, por una parte, la prestación del servicio con la integración de la variable ambiental, por otra. Tan equivocado sería presumir que la Administración se equivoca siempre al resolverlo como prescindir de la complejidad de los factores que interaccionan a efectos de una adecuada ponderación de los intereses enfrentados. En definitiva, desde una decidida defensa de las soluciones de Estado, nada impide reivindicar cauces jurídicos operativos para reforzar la legitimación social de las decisiones que se adoptan en este terreno. Una legitimación que, desde el punto de vista material, vendrá dada por la racionalidad de la propia decisión y, desde el punto de vista formal, por el carácter más o menos democrático del procedimiento seguido para su adopción <sup>15</sup>.

Pero, y por lo que aquí interesa, incluso cuando todo eso falta clamorosamente, una extensión exagerada de la potestad de autotutela y un tópico recurso a las reglas de ejecutividad inmediata de los actos administrativos unido a las limitaciones del supuesto carácter revisor de una jurisdicción de lo contencioso en crisis <sup>16</sup>, permiten a nues-

---

<sup>15</sup> Resumo la posición que ya avancé en el ya citado «Los residuos...», p. 164, con base en opiniones similares de, entre otros, A. MARTÍNEZ NIETO, «Ordenación y gestión de residuos tóxicos y peligrosos», *Actualidad Administrativa*, núms. 28 y 29, p. 342; y M. T. VADRI I FORTUNY, «Situación actual en la gestión de los residuos industriales en Cataluña: la Ley 2/1991, de medidas urgentes», *Autonomies*, núm. 14 (1992), p. 123.

<sup>16</sup> Como todo el mundo sabe, la disolución anticipada de las Cortes impidió la reforma de la LJ vigente desde 1956. Sobre la necesidad insoslayable de esta revisión y sus razones, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1992; *La batalla por las medidas cautelares. Derecho comunitario europeo y proceso conten-*

tras Administraciones públicas desconocer los imperativos de la prevención ambiental más a menudo de lo que parece razonable<sup>17</sup>. Aunque el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 24.1 CE invite a buscar otras soluciones, siguen siendo muchos los aspectos legales que dificultan una efectiva tutela de los intereses ambientales en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo<sup>18</sup>. Sabido es que la regulación contenida en la preconstitucional L.J da como resultado un proceso que, en general, «no está para prevenir o evitar agravios futuros, sino simplemente para restaurar los agravios o perturbaciones ya producidos en la esfera jurídica de los particulares»<sup>19</sup>. Más recientemente, se ha dicho con toda contundencia que «nuestro proceso contencioso-administrativo es hoy manifiestamente insuficiente para otorgar una tutela razo-

---

*cioso-administrativo*, Civitas, Madrid, 1995; y *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995; títulos todos ellos suficientemente expresivos y ya emblemáticos de nuestra doctrina junto con, entre otros muchos, A. PÉREZ MORENO, *La reforma del proceso contencioso-administrativo*, 1995. Hacia la reciente experiencia francesa como guía de esa reforma pendiente vuelve los ojos T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (La Ley de 8 de febrero de 1995 y las nuevas reformas del contencioso francés)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 91 (1996), pp. 385 y ss. Un nuevo Proyecto de ley al respecto ha tenido entrada en las Cortes generales en junio de 1997.

<sup>17</sup> En realidad, este fenómeno rebasa nuestras fronteras: sobre la preocupación al respecto en Francia, R. HANICOTTE, «Les sursis à exécution: point névralgique de la protection de l'environnement», *RDP*, núm. 6, 1995, pp. 1581 y ss., donde llega a afirmar que la prevención ambiental postula en favor de una ambiciosa tendencia que llevaría a cuestionar el propio carácter ejecutivo de las decisiones administrativas.

<sup>18</sup> Conviene partir de las elementales consideraciones expuestas al respecto por R. MARTÍN MATEO, *Tratado...*, tomo I, pp. 191 y ss.

<sup>19</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1993, tomo II, p. 556.

nable del medio ambiente»<sup>20</sup>. La configuración del proceso sobre la técnica impugnatoria, la artificiosidad de las fórmulas habilitadas frente a la pasividad de la Administración, las exigencias todavía subsistentes de legitimación, el individualismo de las pretensiones, etc...; pero sobre todo, el insuficiente tratamiento de las medidas cautelares y el régimen jurídico de la ejecución de las sentencias condenatorias aparecen como auténticos escollos difícilmente franqueables para los requerimientos del principio de prevención ambiental<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> J. M. BAÑO LEÓN, «La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales», en la obra colectiva coordinada por J. ESTEVE PARDO, *Derecho del Medio ambiente y Administración local*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 613 y ss.

<sup>21</sup> Verdaderos ríos de tinta ha suscitado el análisis de estas cuestiones, razón por la cual nos limitaremos aquí a dar referencia únicamente de algunos trabajos que las enfocan desde la perspectiva ambiental. Así, de la preocupación de la propia Judicatura dan cuenta las conclusiones de las «Jornadas sobre el medio ambiente» organizadas conjuntamente por el Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado y celebradas en Segovia en otoño de 1988 y publicadas en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 2, pp. 109 y ss. Desde el Servicio Jurídico del Estado, J. J. ABAD PÉREZ, «Las Administraciones públicas, el control jurisdiccional y el medio ambiente», *Poder Judicial*, núm. especial IV, pp. 31 y ss. En la doctrina, además de los ya citados trabajos de BAÑO LEÓN y JORDANO FRAGA, aunque sólo de modo tangencial, V. GIMENO SENDRA y J. GARBERI LLOBREGAT, «La protección procesal del medio ambiente», *Poder Judicial*, núm. 37, pp. 141 y ss.; J. ROSA MORENO, «Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva (Acerca de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1992)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 81 (1994), pp. 147 y ss. Y también, con especial atención a los problemas de legitimación, M. J. SARMIENTO ACOSTA, «Las virtualidades del Derecho constitucional al medio ambiente», *Actualidad Administrativa*, núm. 39 (1996), pp. 845 y ss. Al respecto, en Francia, *Le juge administratif, juge vert?*, en el número monográfico de la *Revue Juridique de l'Environnement* (1995), pp. 5 y ss., que incluye también una aproximación al asunto en Alemania (V. HARTLOFF, «Le contentieux de l'environnement en RFA»,



Es cierto que, pese a todo ello, se ha ido forjando una jurisprudencia post-constitucional que solventa ordinariamente los problemas más graves. Pero, a la espera de una pronta intervención del legislador, en aras de una seguridad jurídica inexcusable, también se observan pronunciamientos discordantes <sup>22</sup> como el que aquí nos disponemos a comentar y que conduce a una situación sencillamente kafkiana: ciudadanos que llevan casi quince años pleiteando para conseguir, entre otras cosas, algo tan elemental como el cierre cautelar de un vertedero clandestino acaban siendo condenados incluso en costas sin que las Administraciones implicadas hayan dado, en ningún momento, satisfacción al derecho que tienen reconocido en dos sentencias previas que, de este modo, acaban convertidas en papel mojado a efectos ambientales <sup>23</sup>.

---

pp. 89 y ss.). A la situación en los Estados Unidos nos introducen M. T. CARBALLEIRA RIVERA, «La tutela ambiental en el Derecho norteamericano», *Revista de Administración Pública*, núm. 137 (1995), pp. 511 y ss.; y J. JORDANO FRAGA, «Medio ambiente *versus* desarrollo: experiencias en el Derecho ambiental norteamericano», *Revista Española de la Administración Local y Autonómica*, núm. 264 (1994), pp. 723 y ss., y «Medio ambiente *versus* propiedad: “expropiaciones legislativas” en el Derecho ambiental americano», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 85 (1995), pp. 67 y ss.

<sup>22</sup> Algunos decepcionantes pero, paradójicamente, irreprochables con la ley vigente en la mano. En esta línea, más trascendencia pública ha tenido el Auto de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 1996 relativo a la ejecución provisional de la SAN de 29 de septiembre de 1995 en relación con el pantano de Itoiz en Navarra. Sobre los aspectos de fondo del caso, F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID y J. BERMÚDEZ SÁNCHEZ, «La ejecución de obras públicas sobre zonas de especial protección de aves: el supuesto del embalse de Itoiz», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 142 (1995), pp. 131 y ss.

<sup>23</sup> Se trata de la Sentencia de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca de 8 de mayo de 1985, confirmada posteriormente en apelación por la STS de 25 de mayo de 1988. A ambas nos referiremos extensamente, *infra* IV.

Es ese un resultado que obliga a realizar una lectura crítica de dicha sentencia a la luz del Derecho ambiental; cosa que haremos no sin antes situar al lector ante los presupuestos jurídicos en los que se enmarca la problemática de los residuos en nuestro país. Para ello, aludiremos en primer lugar al contexto socio-económico del debate sobre las instalaciones para la gestión de los residuos en general (Capítulo II). En segundo lugar, trataremos de sistematizar el régimen jurídico de los vertederos. Y lo haremos atendiendo a la jurisprudencia recaída en aplicación de la legislación española vigente (Capítulo III) pero también considerando las previsiones de futuro introducidas por la normativa comunitaria más reciente e, incluso, en tramitación (Capítulo IV). Todo ello nos permitirá conocer los requisitos exigidos para autorizar la formación de vertederos con lo cual estaremos en condiciones de profundizar en las responsabilidades derivadas del incumplimiento —y, sobre todo, de la falta— de las autorizaciones en cuestión. Dentro del cuadro general de responsabilidades se contempla expresamente la clausura del vertedero, una medida particularmente interesante desde la perspectiva ambiental pero que viene siendo difícil aplicar. Para ilustrar tales dificultades comentaremos el tratamiento jurisprudencial del asunto (Capítulo IV) y, posteriormente, terminaremos sugiriendo posibles líneas de superación tanto en el frente sustantivo como en el procesal (Capítulo V). Téngase en cuenta que sólo en el caso de que el régimen jurídico de la clausura sea realmente operativo estaremos ante un sistema de protección completo porque, de lo contrario, la prevención de los daños ambientales atribuibles a los vertederos de residuos carecerá de cauces para desplegar eficacia práctica.