

Pedro Poveda

Testimonios: Pedro Poveda Gómez.

Abogado especializado en Medio Ambiente. Uno de los mayores expertos españoles en residuos, autorizaciones ambientales (IPPC), aguas y sistemas integrados de gestión de residuos.

En IDALSA, como consecuencia de su proceso productivo, se generan unos residuos, las escorias salinas, que son sometidas a un nuevo proceso de tratamiento previo, mediante trituración, molienda y separación mecánica y electromagnética del que se extraen una serie de componentes metálicos que son objeto de aprovechamiento en el propio proceso de fabricación de aluminio. El resto del producto residual, calificado como residuo peligroso (categoría LER 10 03 08*), se gestiona mediante eliminación en un **vertedero de residuos peligrosos, del que es titular IDALSA y que está ubicado en el mismo complejo de la planta de reciclado.**

IDALSA cuenta con todas las autorizaciones y licencias de carácter ambiental exigidas por la legislación vigente:

- Licencia municipal de actividades clasificadas (incluido el trámite preceptivo de calificación autonómica vinculante).
- Autorizaciones autonómicas de gestor y productor de residuos peligrosos.
- Autorización autonómica de instalación de **vertedero** de residuos peligrosos, así como de su adecuación al Real Decreto 1481/2001, previa formulación de la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental. En este sentido, es preciso destacar que el diseño y la construcción de este **vertedero** se llevó a cabo teniendo en cuenta las mayores exigencias previstas en la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, de 27 de diciembre, a pesar de que todavía no era obligatorio, al no haberse producido aún en esa fecha la incorporación al Ordenamiento interno de la citada Directiva (**por estos motivos, IDALSA no tuvo problema alguno para conseguir su adaptación a la nueva Normativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Real Decreto 1481/2001**).
- Inclusión en el Registro de Emisiones y fuentes Contaminantes-EPER España.
- IDALSA tiene adaptadas sus instalaciones a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC).
- Mediante Resolución de 23.11.2007 se otorga la Autorización Ambiental Integrada.

Desde intereses vinculados a empresas de la competencia se ha pretendido cuestionar el cumplimiento por parte de IDALSA de la normativa sobre residuos, basándose exclusivamente en el hecho de que, a pesar de contar con todas las autorizaciones ambientales (y, entre ellas, las exigibles en materia de residuos) **IDALSA no estaría cumpliendo el principio de jerarquía de opciones en la gestión de residuos, según el cual, los residuos se deben gestionar de acuerdo con un orden de preferencias en el que se considera prioritaria la gestión mediante valorización (preferentemente mediante reciclado) a la eliminación en vertedero.**

Querría ello decir, en opinión de quienes así piensan, que IDALSA estaría incumpliendo el mencionado principio de jerarquía cuando gestiona mediante depósito en **vertedero** las escorias salinas generadas en su proceso de producción, en lugar de proceder a su reciclado.

Sin entrar a cuestionar la idoneidad del principio de jerarquía, y mucho menos a dudar de su existencia, lo cierto es que resulta preciso delimitar tanto su verdadero significado como la vinculación que implica sobre la operativa diaria de las actividades de gestión de residuos, circunstancias ambas que nos permitirán comprobar con facilidad que **también en este aspecto el comportamiento de IDALSA es absolutamente respetuoso con la legislación ambiental.**

Así, hay que hacer constar, en primer lugar, que, en el Derecho Comunitario de Medio Ambiente, el principio de jerarquía de opciones en la gestión de residuos se formuló por primera vez en la Estrategia comunitaria sobre residuos de 1990 y su alcance se acotó poco después, en el V Programa Comunitario de Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el sentido de **fijar un orden de preferencias que implica dar prioridad a la reducción de la generación de residuos**, seguidas del “fomento de su reciclado y reutilización y la optimización de los métodos de eliminación definitiva de los residuos no reciclados o reutilizados”, en condiciones ambientalmente seguras.

En este sentido, no debe pasar desapercibido el hecho de que **lo que verdaderamente se coloca en el último escalón son los residuos “no reciclados o reutilizados” y no los “no reutilizables o reciclables”, lo que da a entender que el principio de jerarquía viene a informar sobre las opciones que son preferibles desde el punto de vista ambiental, pero con la única repercusión de que, una vez generado el residuo, se “fomentará” su gestión mediante reciclado (o reutilización), de tal forma que los residuos que no se reciclen, al menos se deberán gestionar mediante eliminación en vertedero en condiciones adecuadas** (lo que, como es evidente, y se justificará con más detalle en los párrafos siguientes, en ningún modo implica que sólo puedan depositarse en **vertedero** los residuos que no sean reciclables).

Sobre la base de la anterior determinación de la Estrategia Comunitaria sobre residuos, la Directiva 91/156/CE se limita a establecer, en su artículo 3.1, que los Estados miembros “tomarán las medidas adecuadas **para fomentar**” la valorización de los residuos, pero sin que ello implique obligación o imposición de un determinado método de gestión.

A mayor abundamiento, en el Artículo 1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, se establece de verdad el principio de jerarquía de opciones en la gestión de residuos y allí se deja bien claro que una de las finalidades de la misma es la de “**fomentar**, por este orden, la reducción, reutilización, reciclado, valorización ...”. Y todo ello, claro está, con independencia de que, con los avances tecnológicos de hoy en día, en puridad, prácticamente todos los residuos son “potencialmente reciclables o valorizables” por lo que una interpretación estricta y fundamentalista del anterior precepto nos llevaría al absurdo de que estaría prohibida la eliminación en **vertedero** de los residuos.

Este criterio ha sido asumido también por el Tribunal de Justicia de la UE cuando en su sentencia de 23.02.1994 (asunto 236/92) cuando indicó que la “Directiva Marco” sobre residuos “*no impone, por sí misma, la adopción de medidas concretas o un determinado método de gestión de los residuos*”.

Idalsa - Ibérica de aleaciones ligeras

Pedro Poveda

En resumen, el principio de jerarquía de opciones en la gestión de residuos no implica obligación alguna para los poseedores de residuos sino que, por las razones expuestas, opera únicamente como una mera directriz que debe guiar la actuación de las Administraciones Públicas, nunca como un deber que pueda ser exigible.

Más concretamente la normativa sobre residuos (sea comunitaria, estatal o autonómica) en ningún modo permite prohibir la utilización del vertedero como método de gestión de los residuos, siempre que tal operación se lleve a cabo en instalaciones que cumplan escrupulosamente con lo establecido en la normativa sobre vertederos, especialmente si se trata de residuos peligrosos.

En este sentido, los únicos residuos que no podrían depositarse en **vertedero** son los enumerados en artículo 5.3 del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, entre los que no se encuentran las **escorias salinas** residuales en IDALSA.

En apoyo de este criterio interpretativo podemos citar la opinión doctrinal de diversos autores, algunos de los cuales figuran entre los más reputados de cuantos han estudiado el régimen jurídico de los residuos:

KRÄMER, L: *“No hay jerarquía jurídica entre los diferentes objetivos. La preferencia otorgada por los textos a tal o cual objetivo no tiene consecuencias jurídicas en el sentido de que la promoción de tal o cual objetivo por un Estado miembro constituya una infracción a las obligaciones que se deriven del Derecho comunitario”.*

CAMPINS ERRITJA, M: *“No existe con carácter general una prohibición de utilizar determinados métodos de gestión”, de tal forma que, en lo que se refiere a prohibiciones específicas de utilizar algún método determinado de gestión (y, más concretamente, la eliminación) “solo la Directiva sobre los residuos procedentes de la Industria de Titanio prohíbe los vertidos de éstos en el mar”.*

ALENZA GARCÍA, F: *“En la práctica, la normativa comunitaria no impone realmente una jerarquía, sino que se limita a recoger estos objetivos, pero sin establecer un deber concreto, salvo la volátil obligación de fomentar las operaciones que conduzcan a la consecución de los objetivos de reducción y aprovechamiento. (...) Salvo en estos casos y aunque la jerarquía se imponga de manera expresa, las consecuencias jurídicas de una vulneración de la misma son en la práctica inexistentes”.*

Queda, por último, analizar si, en aplicación de la normativa sobre prevención y control integrados de la contaminación (IPPC), IDALSA estaría obligada a gestionar mediante reciclado las escorias salinas generadas en su proceso o, lo que es lo mismo, si ello imposibilitaría seguir el actual método de gestión, mediante depósito en el **vertedero** de la empresa ubicado en el mismo complejo.

Pues bien, también en este caso la actuación de IDALSA es, en mi opinión, absolutamente respetuosa con la normativa sobre IPPC, por las razones que se exponen a continuación.

Las instalaciones de IDALSA, tanto las de producción de aluminio como las del **vertedero**, están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (en concreto, categorías 2, en la actividad principal, y categoría 5.4, la actividad secundaria).

Las instalaciones de IDALSA cuentan con la Autorización Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de Aragón.

IDALSA tiene en consideración, entre otros criterios, las **mejores técnicas disponibles** (BATs - MTD), entendiendo por tales aquellas que permiten obtener los mejores resultados ambientales, **en condiciones técnica y económicamente viables**.

En el seno del Bureau Europeo de IPPC se han creado una serie de Grupos de Trabajo para definir los denominados “Documentos de referencia de la Mejor Tecnología Disponible” (conocidos con las siglas BREF) para cada uno de los 32 sectores de actividad en los que se ha dividido la totalidad de instalaciones industriales afectadas por la normativa IPPC.

Los BREFs, en suma, no establecen medidas legalmente vinculantes si bien proporcionan una valiosa información a las Administraciones y a los diferentes sectores afectados sobre lo que, en opinión de los participantes en el respectivo Grupo de Trabajo y tras un intenso debate técnico, puede servir como principal criterio de determinación de los valores límite de emisión que se vayan a imponer a las actividades industriales en cuestión.

Estamos, pues, ante un elemento que proporciona información para la toma de decisiones de las Administraciones competentes a la hora de otorgar la autorización ambiental integrada, pero siempre partiendo de la premisa trascendental de que tanto la Directiva 96/61/CE como la Ley 16/2002, **prohíben expresamente que como consecuencia de las Mejores Técnicas Disponibles se pueda imponer una tecnología concreta (artículo 7.1.a, in fine de la Ley 16/2002).**

En este sentido, el Grupo de Trabajo de Metalurgia no férrea del IPTS estableció que entre las características a considerar para la determinación de las BATs (MTD) en hornos de fundición secundaria estarían las de usar equipos en los que sea posible, entre otros criterios, **minimizar** el uso de sal como fundente, reducir el consumo de energía (incorporando la tecnología de oxi-combustión en los quemadores de los hornos, por ejemplo), reducir la cantidad y toxicidad de los residuos generados y recuperar el máximo posible de los productos presentes en la fracción residual final.

Según lo anterior, entre los hornos que se consideran en el citado BREF como “mejor tecnología disponible” para la producción de aluminio secundario están los hornos rotatorios y los hornos rotatorios basculantes que son los que emplea IDALSA.

En cuanto a las actuaciones para recuperar las escorias salinas, el objetivo fijado en el BREF es procurar evitar el depósito en **vertedero**, cuando ello sea posible (y, por la propia filosofía del concepto de “mejor tecnología disponible”, definido en el segundo guión del artículo 3.º de la Ley 16/2002, la posibilidad hay que valorarla “en condiciones técnica y económicamente viables”) y, en el caso de que sea necesario emplear el **vertedero** (nuevamente, volvemos a insistir, cuando ello se derive de las condiciones “técnica y económicamente viables” del método de gestión finalmente elegido), exigir un sistema de vertido con unos requisitos de seguridad adecuados.

Así las cosas, he visto cómo el proceso seguido por la IDALSA en sus instalaciones cumple escrupulosamente con las anteriores determinaciones del BREF del sector de metalurgia no férrea en la medida en que:

En lo que se refiere a los hornos, utiliza los hornos rotatorios señalados en el documento (incluso, desde 2002, uno de ellos basculante y de

Idalsa - Ibérica de aleaciones ligeras

Pedro Poveda

última generación, especialmente diseñado para reciclar residuos de aluminio utilizando una mínima cantidad de sales fundentes) e incorpora la oxi-combustión en los quemadores, con la consiguiente reducción del consumo de energía.

Realiza un pretratamiento de la materia prima y de las escorias salinas generadas en el proceso de producción, de tal forma que se recuperan y aprovechan al máximo los residuos generados y se disminuye sensiblemente la utilización de sales fundentes.

Utiliza una nueva mezcla de sales fundentes mediante la que se consigue reducir sensiblemente la cantidad de cloruros a introducir por cada kilo de impurezas que contienen las chatarras y productos a fundir, reduciendo como consecuencia de ello las escorias salinas generadas en el proceso (y, por lo tanto, la toxicidad de la fracción residual).

El conjunto de las anteriores actuaciones ha supuesto para IDALSA una importante minimización de los residuos generados por tonelada de aluminio producida, lo que, en líneas generales, se ha traducido en que, según datos contrastados, durante el periodo 2000-2007 se ha reducido en un 56 % la ratio Kg de escoria salina generada por Kg de lingote de aluminio obtenido (ha pasado de 0,97 en el año 2000 a 0,43 en 2007) IDALSA entiende, con fundamento jurídico que el método seguido para la gestión final de las escorias salinas generadas en sus instalaciones, mediante depósito en vertedero controlado de residuos peligrosos, es el único económicamente viable.

En apoyo del criterio de IDALSA cito el siguiente párrafo que figura en la Guía Tecnológica elaborada por la Fundación Entorno y el Ministerio de Industria y Energía para la aplicación de la Directiva IPPC a la industria de la metalurgia del aluminio, en lo referente al aluminio secundario:

8.2. Mejores técnicas disponibles: *En instalaciones con hornos rotativos y debido a la adición de fundentes, se obtiene un gran porcentaje de escorias salinas, siendo éste un residuo peligroso para cuyo tratamiento se dispone de dos técnicas: trituración, machaqueo, molienda y tamizado y procedimiento fisicoquímico. La consideración o no como mejores técnicas disponibles por parte del sector para solucionar el problema de las escorias salinas procedentes de la fusión en hornos rotativos depende de otras consideraciones, independientes a las puramente técnicas y económicas. Teniendo en cuenta esto, podría considerarse como mejor tecnología disponible la primera de ellas [trituración, machaqueo, molienda y tamizado] que, aunque la solución es parcial, evidentemente supone una mejora y permite el reciclaje de parte del aluminio siempre y cuando el porcentaje de aluminio recuperado sea del orden del 4-5 % o del 6 %, en función de las condiciones de mercado” (se entiende, por tanto, que la fracción residual resultante, una vez extraído el aluminio recuperado de las escorias salinas, tras el proceso de molienda, podría depositarse en vertedero de residuos peligrosos).*

9.2. Técnicas emergentes: *En EE.UU., donde históricamente las escorias salinas se han llevado y se continúan llevando a **vertedero** de seguridad, existe la inquietud de desarrollar nuevas tecnologías que permitan recuperar la mayor parte posible. El Laboratorio Argonne Nacional, junto al Departamento de Energía de EE.UU. y la asociación de recicladores de aluminio, ha estudiado y desarrollado en fase de experimentación cuatro procesos para el tratamiento de este residuo, que posibilitarían obtener aluminio, sales y residuos de óxido de aluminio. (...). De los estudios económicos realizados, en líneas generales estos procesos no resultan económicamente viables. Entre las diferentes posibilidades contempladas parece que el limitar el reciclaje a recuperar solamente el aluminio y llevar a depósito de seguridad las sales y óxidos contaminados no recuperables, es la más cercana al saldo positivo, siempre y cuando los contenidos en aluminio de las sales sean superiores al 4-5 %” (a continuación, en este documento se explican las razones por las que los citados procesos no resultan económicamente viables). A la misma conclusión, en fin, se llega en el estudio elaborado por el Departamento de Química Aplicada de la Universidad Pública de Navarra, en el que, a modo de resumen, se indica lo siguiente: “Debido a la importancia económica que tiene la producción de aluminio secundario, se ha resumido su proceso de obtención, haciendo especial hincapié en la generación y gestión de las escorias salinas. La valorización de estos nuevos residuos no es económicamente viable, siendo la mejor opción minimizar su producción, recuperar la fracción de aluminio metal y depositar en vertedero controlado la fracción restante”.*

CONCLUSIONES:

Primera: La empresa IDALSA cuenta con todas las autorizaciones y licencias ambientales exigibles para el funcionamiento de las instalaciones ubicadas en Pradilla de Ebro (Zaragoza), integradas fundamentalmente por una planta de producción de aluminio secundario y un **vertedero** de residuos peligrosos. **Segunda:** El principio de jerarquía de opciones en la gestión de los residuos es una mera pauta de actuación que únicamente implica una guía para el fomento de las operaciones que se consideran prioritarias, pero sin que en ningún modo ello implique que se pueda obligar a seguir un método determinado.

En concreto, de acuerdo con lo establecido en la Normativa Comunitaria, Estatal y Autonómica sobre residuos, el mencionado principio no implica obligación legal alguna para que tengan que gestionarse necesariamente mediante reciclado los residuos potencialmente reciclables ni, consecuentemente, para prohibir el depósito en **vertedero** de cualquier tipo de residuos potencialmente reciclables o valorizables.

Tercera: Las mejores tecnologías disponibles, a efectos de la aplicación de la normativa sobre IPPC, son un elemento para determinar los valores límite de emisión de las instalaciones industriales afectadas, pero sin que ello permita la imposición obligatoria de una tecnología completa. Para que una tecnología pueda considerarse “disponible”, tiene que permitir su aplicación “en condiciones técnica y económicamente viables”. Por lo que se refiere a la industria de producción de aluminio secundario, el BREF aprobado en el Grupo de Trabajo de metalurgia no férrea del IPTS establece una serie de criterios para determinar la mejor tecnología disponible, de tal forma que se tendrá en cuenta la reducción del consumo de energía, de la utilización de sales fundentes y de los residuos generados, así como el incremento de la recuperación de materiales del producto residual generado. En este sentido, considera como mejor tecnología disponible los hornos rotatorios (especialmente los basculantes) y los que utilicen la oxi-combustión en los quemadores.

La gestión de la fracción residual final resultante mediante su eliminación en **vertedero** de residuos peligrosos, es, según la información técnica manejada, la única disponible a día de hoy, en condiciones económicamente viables.

Cuarta: La actuación de IDALSA en las instalaciones ubicadas en Pradilla de Ebro y, especialmente, la de gestionar mediante depósito en **vertedero** la fracción residual obtenida tras la molienda de las escorias salinas resultantes del proceso de producción de aluminio (y la consiguiente extracción del material recuperable), cumple con las exigencias establecidas tanto en la legislación sobre residuos como en la de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC).

Particularmente, IDALSA cumple los requisitos sobre mejor tecnología disponible previstos para la industria del aluminio en el BREF de metalurgia no férrea, especialmente los referidos a las técnicas para minimización en la generación de residuos.

Del mismo modo, el **vertedero** de residuos peligrosos cumple a día de la fecha con los requisitos establecidos en la normativa sobre residuos.

Pedro Poveda Gómez.