



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones
Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 – VALLADOLID

Expediente: 20180300

Asunto: Posibles riesgos para la salud de la incineración de neumáticos fuera de uso en la fábrica de cementos del municipio de Toral de los Vados (León) / Resolución

Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de queja hacía alusión a la disconformidad manifestada por el reclamante con el cambio de combustible que se pretende realizar en una planta de fabricación de cemento y clínker en la localidad leonesa de Toral de los Vados.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la contaminación que podría generar la quema de neumáticos en las instalaciones de la empresa “XXX”, en el municipio de Toral de los Vados (León). En efecto, según afirmaba el autor de la queja, mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 28 de mayo de 2008, se otorgó a la precitada entidad mercantil autorización ambiental integrada para la fabricación de clínker y cemento, permitiéndose la utilización de combustibles alternativos –como la incineración de neumáticos fuera de uso- a los tradicionales. Sin embargo, tras la interposición de distintos recursos contencioso-administrativos, se anuló dicho permiso



por las Sentencias de 12 de diciembre de 2013 y 10 de enero de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, que fueron confirmadas por las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2015.

Posteriormente, mediante Resoluciones de 28 de julio de 2016, de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental, y de 29 de julio de 2016 de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se subsanaron los errores cometidos, sometiendo el proyecto a evaluación de impacto ambiental, concediendo a dicha empresa la autorización ambiental integrada preceptiva para su funcionamiento, sin que se previese la utilización de dichas fuentes de energía. Las condiciones de dicha autorización fueron modificadas por la Orden FYM/524/2017, de 9 de junio, en la que se aprobó la Modificación No Sustancial nº 9.

Sin embargo, el autor de la queja nos comunicó que había tenido conocimiento de la tramitación de un expediente de modificación sustancial de dicha instalación para permitir de nuevo la quema de neumáticos, lo que provocaría una grave contaminación –con un incremento exponencial de las partículas finas (PM-10)-, que afectaría tanto a los vecinos de los municipios cercanos, como a la producción hortofrutícola de la comarca de El Bierzo.

En efecto, según consta en la documentación remitida por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, con fecha 16 de febrero de 2018, se recibió solicitud formulada por la empresa “XXX” *“de modificación sustancial de la actividad de fabricación de cemento y clínker en sus instalaciones situadas en Toral de los Vados (León), sometida al régimen de autorización ambiental, con el objeto de que se autorice el uso de combustibles alternativos e introducción de materias primas alternativas (residuos no peligrosos: neumáticos fuera de uso), mediante el proceso de coincineración en esas instalaciones según lo indicado en el Capítulo IV del Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio» de prevención y control integrados de la contaminación aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre...”*.

En consecuencia, se acordó la incoación del oportuno expediente administrativo para tramitar esta solicitud (Exptes. IA 32/2018-24 y AA-2018/008), solicitándose en primer lugar a los organismos competentes los preceptivos informes sectoriales, que fueron los siguientes:

- Informe de la Agencia de Protección Civil de 24 de abril de 2018, en el que se indica que esta instalación no está incluida en el ámbito de aplicación del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias



peligrosas, debido a que las cantidades “no superan las cantidades umbral especificadas en la columna 2 de la parte 1, o de la parte 2 del anexo I de este Real Decreto”.

- Informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León de 9 de mayo de 2018, en el que se afirma que debería tenerse en cuenta en la modificación sustancial propuesta, que “*la utilización de neumáticos fuera de uso como combustible alternativo en el horno puede afectar a la calidad del aire en el entorno de la planta, pudiendo existir nuevas emisiones difusas*”.

Así, se indica que “la incineración es una forma peligrosa y poco sostenible de gestionar los residuos, puesto que no los elimina completamente, sólo los traslada y dispersa, liberando a la atmósfera nuevas sustancias, algunas persistentes. Este proceso altera la jerarquía de tratamiento de residuos, que debería priorizar la reutilización y el reciclado antes que la valorización y la eliminación (el subrayado es nuestro). Además, las grandes dimensiones de los hornos de las cementeras hacen difícil el control de las condiciones físico-químicas, como por ejemplo, el mantenimiento de una temperatura estable.”

Por lo tanto, concluye este informe, “la instalación modificada deberá tener límites de emisión de contaminantes a la atmósfera más estrictos que los que actualmente se aplican (el subrayado es nuestro), cumpléndose los valores límite de emisión para hornos de cemento donde se coincieran residuos y garantizándose el cumplimiento de los valores objetivos de calidad del aire”.

- Informe del Servicio de Residuos y Suelos Contaminados de 17 de mayo de 2018, en el que se comunicó que la solicitud presentada debía subsanar ciertos requisitos (cantidades de residuos que puedan tratarse identificados mediante códigos LER, y definición del grado de aprovechamiento energético resultante en sus instalaciones) para poder ser valorado por dicho órgano medioambiental.

- Finalmente, con fecha 24 de julio, se emitió un informe por la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, en el que se manifiesta que el cambio que se pretende llevar a cabo no afectará ni al dominio público hidráulico, ni tampoco a la zona de policía de cauce, por lo que no procede imponer ninguna condición específica. No obstante, se recuerda que, si hubiera alguna modificación en las condiciones de vertido, debería notificarse esta circunstancia al organismo de cuenca.

En consecuencia, tras recibir dichos informes, se acordó someter dicho proyecto a información pública mediante anuncio publicado en el BOCyL de 17 de julio de 2018, con el fin de que se pudieran formular alegaciones en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de modificación sustancial de la actividad que estaba tramitando la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Durante este trámite, se formularon



alegaciones por numerosos particulares y por las siguientes entidades: Asociación Plataforma Bierzo Aire Limpio, Asociación A Morteira, Ecologistas en Acción de la provincia de León, Asociación socio-cultural La Meda, y Grupo político Ciudadanos del Ayuntamiento de Cubillos del Sil, en los que se ponía de manifiesto, entre otras las siguientes consideraciones:

- Deficiencias formales en el trámite de información pública.
- No se han definido convenientemente las alternativas planteadas en el estudio de impacto ambiental.
- La posibilidad de incinerar plásticos y neumáticos supondría un incremento notable de las emisiones tóxicas en el aire (dioxinas y furanos), lo cual perjudicaría notablemente tanto a las marcas de calidad agroalimentaria, como al sector turístico de El Bierzo.
- Va a incidir negativamente en la calidad del aire de la comarca, dada la dispersión de las emisiones, con efectos negativos para el cambio climático y la salud del entorno.

Estas alegaciones fueron remitidas, en noviembre de 2018, al promotor del proyecto para que éste pudiera analizarlas y diera su punto de vista sobre su contenido, manifestando ésta, en su escrito de 3 de diciembre de 2018, lo siguiente:

- La información pública se ha hecho de manera adecuada conforme a lo exigido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, sin que dicha norma prohíba que pueda realizarse en el período estival. Además, el proyecto se ha publicado en la página web de la Junta de Castilla y León, y la empresa lo ha explicado en distintos foros de la comarca de El Bierzo, y en medios de comunicación.
- No se pueden acoger alternativas inviables como sería la utilización de la electricidad o el gas como combustible por su inviabilidad técnica.
- No existe una fragmentación del proyecto, ya que la legislación vigente permite que se presenten modificaciones sustanciales del proyecto.
- Hay más fábricas de cemento en España que utilizan como combustible productos derivados de residuos, en sustitución de combustibles fósiles tanto en España (Alicante, Jerez de la Frontera, Castillejo en Toledo, Mataporquera en Cantabria), como en Europa (Suiza, Alemania y Francia), sin que haya supuesto una merma para la calidad del medio ambiente.



- En relación con la calidad del aire, manifiesta la empresa promotora que las elevadas temperaturas que se alcanzan en el proceso de clinkerización (1450°C) provocan la destrucción completa de los compuestos orgánicos del combustible. Además, se resaltan las diferencias entre una incineradora y una fábrica de cementos que emplea combustibles alternativos, que tiene la consideración de instalación de coincineración de residuos conforme a lo previsto en el artículo 2.15 del Real Decreto 815/2013, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, siendo el porcentaje de los neumáticos troceados únicamente del 1,5 o el 2% del total.

- La calidad del aire en la comarca de El Bierzo es bastante buena, según se refleja en el Informe de Calidad del aire en Castilla y León del año 2017, que afirma que en ese año *“no se ha registrado ninguna superación de los valores límite de protección a la salud humana, recogidos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, y ya son 9 años consecutivos* (el subrayado es nuestro)”. Si bien la empresa reconoce la existencia de incidentes en el mes de agosto de 2018, que considera que se trataron de hechos puntuales que dieron lugar a una emisión accidental de polvo de crudo (caliza molida), y que no pueden servir para denegar el proyecto presentado.

- Los valores límite de emisión (VLE) previstos en el proyecto cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente, y la elevación de la altura de la chimenea existente ahora como método para garantizar una correcta dispersión de los contaminantes en la atmósfera carece de sentido técnico y científico.

- Finalmente, se afirma que, según la Comisión Europea, la introducción de combustibles alternativos en una de las mejores técnicas disponibles (MTD) en la actividad de fabricación de cemento.

Posteriormente, se emitieron diversos informes sectoriales por varios órganos administrativos, en los que manifestaban su opinión sobre el proyecto presentado. Así, en primer lugar, se emitió con fecha 22 de enero informe por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, en el que se afirma que, *“en el ámbito de nuestras competencias, no se dispone de criterios objetivos para poder valorar la posible repercusión que la actividad industrial de fabricación de cemento y clínker por parte de XXX pueda tener en el sector agrario de la comarca del Bierzo* (el subrayado es nuestro)”.

La Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León emitió con fecha 22 de abril un informe favorable al proyecto presentado, si bien se realizaban, entre otras, las siguientes consideraciones:



- Las instalaciones utilizadas deben cumplir con lo establecido en el Capítulo IV del Real Decreto 815/2013.
- La temperatura de los gases se elevará de manera controlada y homogénea hasta como mínimo, 850°C durante, al menos, dos segundos. Para garantizar este objetivo debe instalarse un sistema automático que impida la alimentación de los residuos.
- Los valores límite de emisión específicos para este tipo de actividad se determinarán en la autorización ambiental.
- Las instalaciones de depuración de gases de proceso deben mantenerse en perfecto estado de funcionamiento.
- Las emisiones a la atmósfera se controlarán mediante un sistema automático de medida (SAM) en continuo.
- Los residuos a coincinerar deben ser los que corresponden al código LER 191204 (neumáticos triturados procedentes de gestores autorizados), y no neumáticos enteros al final de su vida útil (código LER 160103).

A instancias de la Administración autonómica, se emitió, con fecha 17 de junio, un dictamen por el Departamento de Medio Ambiente del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (en adelante, CIEMAT), dependiente entonces del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, en el que, tras analizar la documentación remitida, los expertos en contaminación atmosférica y suelos de ese Departamento concluían lo siguiente:

1. *“Ni en los resultados del Estudio de Impacto Ambiental presentado, basado en la metodología en él descrita, ni en la información adicional recibida, se han encontrado motivos para considerar que la modificación sustancial de la Autorización Ambiental Integrada de la fábrica de XXX en Toral de los Vados (León), relativa al uso de neumáticos fuera de uso como combustible parcialmente sustitutivo del coque de petróleo, puede llegar a suponer un impacto ambiental atmosférico superior al actualmente producido por esta planta (el subrayado es nuestro)”.*

En cuanto a la afección relativa a la fauna terrestre y vegetación del ámbito de estudio, cabe decir que en el proyecto propuesto, las condiciones físicas del medio no sufrirán ningún cambio y en consecuencia no se detectan nuevos posibles impactos que puedan perturbar el estado del hábitat actual de estos organismos. Asimismo, tampoco se aprecian nuevos impactos posibles en las aguas superficiales ni subterráneas, al no



ser necesario alterar los caudales de captación de las mismas.

2. *No obstante, se resalta el hecho de que en las condiciones de funcionamiento actual de la fábrica, las emisiones registradas de algunos contaminantes, por ejemplo, NO_x y PTS, en distintos focos emisores de la planta, se encuentran con frecuencia muy próximas a los valores límite de emisión vigentes. Este hecho implica que la operación segura de esta industria dependa totalmente del óptimo funcionamiento en todo momento de las tecnologías de abatimiento de emisiones con las que cuenta, si bien éstas están consideradas dentro de las Mejores Técnicas Disponibles para el sector cementero (el subrayado es nuestro). Obviamente, esta circunstancia también será fundamental en el caso de que se lleguen a utilizar neumáticos fuera de uso como combustible sustitutivo”.*

Con fecha 19 de junio, se emite un informe por el Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático, en el que se consideraba que la valorización energética de los neumáticos fuera de uso como alternativa al coque de petróleo utilizado actualmente no tendría una repercusión significativa en la tipología o concentración de contaminantes emitidos actualmente, ya que se disminuirían las emisiones de NO_x, SO₂ y emisión de CO₂, sin que se prevean modificaciones del resto de contaminantes. No obstante, se recogen una serie de condiciones que deben cumplir el foco de emisión F1 del horno de clínker y las condiciones de operación para que la coincineración de residuos se lleve a cabo adecuadamente. Además, se exige que se lleve a cabo un control de los niveles de emisión de ruido, y de inmisión de gases y partículas a través de las tres estaciones de medición existentes en la zona de influencia (Otero, Toral de los Vados y Carracedelo).

Más tarde, se formuló el 19 de julio un informe por el Servicio de Residuos y Suelos Contaminados, en el que se ratificó que no procedía utilizar como combustible los neumáticos usados (código LER 16 01 03), ya que la valorización energética únicamente puede llevarse a cabo con residuos de los códigos LER 19 12 04 (Plástico y caucho procedente de la trituración de neumáticos fuera de uso) y LER 19 12 08 (residuos textiles procedente de la trituración de neumáticos triturados). Esto exige que la empresa “XXX, S.A”, como titular de una actividad de gestión de neumáticos fuera de uso, cumpla los requisitos formales que exige el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso.

Además, en dicho informe, se exige que, una vez otorgada la autorización ambiental, el titular de la instalación debe comunicar su puesta en marcha, “*mediante la presentación de una declaración responsable, indicando el cumplimiento de las condiciones fijadas en el informe relativo a la autorización de la instalación de tratamiento de residuos*”. Además, será necesario que se presente un informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León o del Laboratorio Regional de Calidad



Ambiental de comprobación de la instalación.

Con fecha 18 de octubre, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León emitió Informe de evaluación de repercusiones sobre la Red Natura 2000 (IRNA), en el que, tras determinar que no existe coincidencia geográfica con ningún espacio natural, no se prevén afecciones a ninguna especie protegida incluida en la Zona Especial de Conservación “Riberas del Sil y afluentes” situada a 2 kilómetros, y del Área de Importancia para las Aves (IBA) nº 10 “Montes Aquilanos” ubicado a 1 kilómetro de la planta de cemento.

En consecuencia, con fecha 14 de noviembre, se elaboró por el Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental un informe favorable relativo a la Modificación Sustancial nº 1 de la planta de fabricación de cemento y Clinker ubicada en Toral de los Vados, imponiéndose una serie de condiciones para su funcionamiento respecto a diversos elementos (valores límite de emisión, residuos, ruidos y vibraciones, características que deben cumplir los combustibles alternativos, etc...), que deberá plasmarse en la Modificación sustancial promovida, cuando ésta se apruebe.

Por estas razones, se acordó por el órgano competente un nuevo trámite de audiencia para que puedan manifestar los interesados aquellas cuestiones que estimen más conveniente respecto al expediente que se encuentra en tramitación. En ese plazo, D. XXXX, en nombre y representación de la Asociación “XXX”, presentó un escrito de alegaciones el 5 de diciembre en el que reiteraba su oposición al proyecto por diversos motivos:

- Se ha excluido a numerosos vecinos de la tramitación del expediente.
- El contenido del estudio de impacto ambiental es insuficiente y defectuoso, ya que no se ha analizado la incidencia de la cementera (presencia de HAP's y de dióxido de azufre y ozono, entre otras cuestiones) en la actividad agroalimentaria de El Bierzo, y las protecciones y marcas de calidad reconocidas.
- La incineración de residuos no es una aplicación de una Mejor Técnica Disponible (MTD) contemplada en el documento de conclusiones.
- No se garantiza el cumplimiento de la Ley del Ruido de Castilla y León.

Además, el Presidente de XXX presentó, con fecha 11 de diciembre (Reg. entrada Punto de Información y Atención al Ciudadano 201914600034287), un escrito en el que recusaba al Consejero de Fomento y Medio Ambiente por una serie de declaraciones en el expediente de modificación sustancial de la actividad.



Finalmente, mediante Resolución de 6 de febrero de 2020, de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental, por la que se dicta la declaración de impacto ambiental favorable sobre el proyecto de modificación sustancial de la instalación de “XXX”, para la valoración energética de neumáticos fuera de uso (BOCyL de 18 de febrero de 2020), en la que se recogen las condiciones manifestadas en los informes citados para que pueda llevarse a cabo su funcionamiento.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar la actuación de la Administración autonómica en relación con el cumplimiento de la normativa vigente.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante un proyecto que supone una modificación sustancial de una actividad que, desde su origen, se encuentra sujeta al régimen de autorización ambiental integrada por estar incluido en el Anejo I, epígrafe 3.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (normativa estatal vigente en el momento de la solicitud): *“Instalaciones de fabricación de cemento y/o de clínker en hornos rotatorios, con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o de cal en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 50 toneladas al día, o en hornos de otro tipo con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día”*.

En este caso, el proyecto promovido por la empresa “XXX” pretende sustituir una parte del combustible fósil utilizado en el proceso (coque de petróleo) por neumáticos fuera de uso previamente tratados (troceados), como hemos visto. Se trata de una petición que ya formuló en su momento esa entidad mercantil, y que fue autorizada mediante Orden de 28 de mayo de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente. Sin embargo, como se ha indicado, esa autorización fue anulada por las Sentencias de 12 de diciembre de 2013 y 10 de enero de 2014 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, y que fueron confirmadas por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2015, siendo el motivo de la nulidad de carácter formal, ya que debía haber sido considerada como una instalación nueva tramitándose un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Por lo tanto, como afirma acertadamente la Administración autonómica en su primer informe, no se analizó en dichas resoluciones judiciales la legalidad del uso de combustibles alternativos.

Por lo tanto, esta petición conllevó la tramitación de un expediente de evaluación de impacto ambiental ordinaria, al encuadrarse en el supuesto previsto en el



apartado b) del Grupo 8 del Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, *“Instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento físico-químico (como se define el epígrafe D9 del anexo I de la Ley 22/2011), con una capacidad superior a 100 t diarias”*. Dicho trámite se cumplió con la declaración de impacto ambiental favorable formulada por Resolución de 6 de febrero de 2020, de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental.

Pero además, tal como lo ha calificado la Administración autonómica, se trata de una modificación sustancial de la autorización ambiental integrada aprobada en el año 2016, conforme a la definición recogida en el artículo 3.14 del 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 contaminación: *“Cualquier modificación realizada en una instalación que, en opinión del órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 10.4 y 5, pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en las personas y el medio ambiente”*.

En idéntico sentido, el artículo 45.4 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, regula el procedimiento de modificación de la actividad o instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada, en los siguientes términos: *“Las modificaciones sustanciales de las actividades o instalaciones sometidas a autorización ambiental, se tramitarán por el procedimiento simplificado establecido en la normativa básica estatal. La modificación de la autorización ambiental, como consecuencia de la modificación sustancial, se publicará en el «Boletín Oficial de Castilla y León» (el subrayado es nuestro). La solicitud de modificación sustancial, deberá ir acompañada de la documentación establecida en la normativa básica estatal, así como de la prevista en el artículo 11.2, y estará referida a las partes de la instalación y a los aspectos afectados por el cambio. Dicha solicitud se dirigirá a los órganos competentes para otorgar la autorización ambiental”*.

En este caso, debemos señalar que, a pesar del informe de 14 de noviembre de 2019 del Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático, todavía no se ha publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León la modificación sustancial de la autorización ambiental, si bien es necesario tener en cuenta que, en la actualidad, los plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos se encuentran suspendidos mientras se mantenga en vigor el estado de alarma declarado o sus prórrogas, conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.



Pero, además, debemos tener en cuenta el incidente de recusación presentado, en diciembre de 2019, por la Asociación “XXX” frente al órgano que tiene que resolver dicha modificación sustancial por incurrir, a su juicio, en alguno de los motivos de abstención previstos en el artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que esta petición suspende la tramitación del procedimiento en los términos recogidos en el artículo 74 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación”*.

Por todas estas razones, mientras no se resuelva el procedimiento de modificación sustancial de la autorización ambiental de dicha instalación, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente debe llevar a cabo las labores de vigilancia para evitar que la empresa “XXX” utilice neumáticos fuera de uso triturados para la valorización energética, a pesar de disponer de una declaración de impacto ambiental favorable

En cuanto al fondo del asunto, debemos indicar que, a lo largo de la tramitación de este procedimiento, se ha analizado por los distintos órganos de la Administración autonómica la viabilidad ambiental del proyecto presentado conforme al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de modificación sustancial de la autorización ambiental integrada. Así, el órgano ambiental competente debe valorar los diferentes informes emitidos por los órganos sectoriales –Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), Servicio de Residuos y Suelos Contaminados, Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático, Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, y Confederación Hidrográfica del Miño-Sil-, para así tomar una decisión conforme a criterios técnicos que nuestra Institución no puede enjuiciar.

Sin embargo, esta Procuraduría quiere resaltar las distintas dudas planteadas en este procedimiento para comprobar si, efectivamente, se respeta escrupulosamente, como criterio normativo, el principio de precaución establecido en el art. 2 b) de la Ley de Evaluación Ambiental. Así, en relación con la participación pública, esta Institución considera que no se han vulnerado los derechos de los ciudadanos, ya que éstos han podido acceder al contenido del expediente en la página web de la Junta de Castilla y León, y han podido también formular las alegaciones que han estimado oportuno, siendo indiferente si el período de información pública se implementa en el período estival, ya que no se considera período inhábil. Asimismo, tampoco considera que se haya fragmentado el proyecto, puesto que la empresa promotora tiene derecho a realizar los cambios o mejoras que considere conveniente de acuerdo con el principio de libre empresa reconocido en el artículo 38 de nuestra Constitución.



Para analizar el cambio de combustible proyectado, es preciso tener en cuenta un concepto clave del derecho ambiental en este ámbito y que ha sido introducido por el Derecho comunitario: el de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD), que adquirió una importancia considerable en la Directiva IPPC 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, y que ha sido reforzado posteriormente en la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales, ya que ésta exige a los Estados miembros que los valores límite de emisión sean establecidos de acuerdo con las conclusiones relativas a las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica. Esta última Directiva comunitaria fue traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 5/2013, de 11 de junio.

Se trata de una de las técnicas de control ambiental más vanguardistas, y que sirve para que las actividades industriales potencialmente contaminantes se adecuen al desarrollo sostenible, a la razonabilidad económica y a la prevención. Estamos, en definitiva, ante una modalidad de intervención pública claramente encaminada a priorizar la causa ambiental sobre la libre elección de los sistemas productivos por parte del titular de instalaciones contaminantes. No obstante, es preciso señalar que el gran reto de los sistemas de intervención que acuden en aplicación de las MTD será conciliar, en cualquier escenario económico, la posición económico-financiera del titular de una actividad contaminante con las necesidades de protección ambiental, facilitándose el camino a un desarrollo económico compatible con criterios de tutela ambiental, consiguiendo, en definitiva, que se entiendan las actividades industriales en clave ambiental.

En la actualidad, las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) se definen de la siguiente forma en el artículo 3.12 del Real Decreto Legislativo 1/2016:: *“La fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones de la autorización destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y la salud de las personas. A estos efectos se entenderá por:*

1.º) “Técnicas”: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada.

2.º) “Técnicas disponibles”: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables.



3.º) *"Mejores técnicas": las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto".*

Este concepto ha permitido que puedan llevarse a cabo revisiones o modificaciones de las autorizaciones ambientales, con el fin de que los titulares de las actividades potencialmente contaminantes puedan introducir paulatinamente dichas mejoras para minimizar el impacto ambiental de estas instalaciones. Para este sector, las conclusiones de estas Mejores Técnicas Disponibles se encuentran recogidas en el Anexo de la Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de marzo de 2013 (2013/163/UE), por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD para la fabricación de cemento, cal y óxido de magnesio. Entre estas, se encuentra la posibilidad de utilizar residuos como combustibles (MTD 11), ya que *"existen diversos tipos de residuos que pueden sustituir a las materias primas o a los combustibles fósiles en la fabricación de cemento, contribuyendo con ello al ahorro de recursos naturales"*, debiendo aplicar las siguientes técnicas para controlar su calidad:

a) *"Aplicar sistemas de aseguramiento de la calidad que permitan preservar las características de los residuos, y analizar todos los residuos a utilizar como materia prima o como combustible en un horno de cemento respecto a:*

- I. *su calidad constante;*
- II. *sus parámetros físicos, por ejemplo, generación de emisiones, tamaño, reactividad, combustibilidad y poder calorífico;*
- III. *sus parámetros químicos, por ejemplo, contenido de cloro, azufre, álcalis, fosfatos y metales relevantes.*

b) *Controlar la cantidad de los parámetros relevantes de aquellos residuos que se vayan a utilizar como materia prima o combustible en un horno de cemento, como por ejemplo, cloro, metales relevantes (por ejemplo, cadmio, mercurio, talio), azufre y contenido total de halógenos.*

c) *Aplicar sistemas de aseguramiento de la calidad en cada carga de residuos".*

De igual forma, la MTD 12 prevé que se utilicen una serie de técnicas, *"al objeto de lograr un tratamiento adecuado de los residuos utilizados en el horno como combustible o materias primas"*:

a) *"Introducir los residuos en el horno a través de los puntos de alimentación adecuados en lo relativo a la temperatura y tiempo de permanencia, en función del diseño y funcionamiento del horno.*



b) *Incorporar los residuos que contengan compuestos orgánicos que puedan volatilizarse antes de llegar a la zona de calcinación en las zonas adecuadas de altas temperaturas del sistema del horno.*

c) *Aplicar el proceso apropiado para que la temperatura del gas resultante de la coincineración de los residuos se eleve de forma controlada y homogénea, incluso en las condiciones más desfavorables, hasta los 850 °C durante un periodo de dos segundos.*

d) *Elevar la temperatura hasta 1 100 °C si se coincineran residuos peligrosos con un contenido superior al 1 % de sustancias orgánicas halogenadas, expresadas en cloro.*

e) *Alimentar los residuos de forma continuada y uniforme.*

f) *Retrasar o detener la coincineración de residuos en operaciones como la puesta en marcha o las paradas cuando no se puedan alcanzar las temperaturas y los tiempos de permanencia adecuados con arreglo a los anteriores puntos a) a d) ”.*

Asimismo, en dicha Decisión, se prevé que se utilicen técnicas en la industria cementera para disminuir los niveles de emisiones (partículas, NO_x y SO_x); así, en relación con la combustión a mitad del horno (artículo 1.5.2 del Anexo), se afirma que, *“en los hornos largos de vía húmeda y seca, la creación de una zona reductora mediante la combustión de combustibles sólidos puede reducir las emisiones de NO_x. Dado que en estos hornos no hay acceso a la zona de temperaturas de 900–1.000°C, es posible instalar sistemas de combustión en el centro del horno capaces de utilizar aquellos residuos combustibles sólidos que no pueden pasar por el quemador principal (por ejemplo neumáticos) (el subrayado es nuestro). La velocidad de combustión de los combustibles puede representar un factor crítico. Si es demasiado lenta, pueden presentarse condiciones reductoras en la zona de combustión que perjudiquen seriamente la calidad del producto. Si es demasiado rápida, la sección del horno equipada con cadenas puede sobrecalentarse y las cadenas resultar quemadas. Un rango de temperatura inferior a los 1.100°C excluye la utilización de residuos peligrosos con un contenido de cloro superior al 1%.”*. De idéntica manera, se prevé la aplicación de técnicas para minimizar el impacto de la combustión por etapas, previéndose que se utilicen combustibles convencionales o derivados de residuos.

Por lo tanto, la normativa europea permite “a priori” a la industria cementera la utilización de combustibles alternativos –se incluye expresamente a los neumáticos-, pero siempre que se utilicen las técnicas y métodos descritos en la Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de marzo de 2013 (2013/163/UE). Así, en su primer informe remitido, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, consideró que *“el aval otorgando en la Decisión antes indicada se basa en numerosos estudios técnicos que*



determinan que el uso de estas sustancias, no solo no incrementa los niveles de emisión de sustancias contaminantes, sino que, además, en algún caso, se ha demostrado que los disminuyen, entre los que podemos citar:

- *Committee on the Medical Effects of Air Pollutants del Gobierno del Reino Unido Concluye que después de analizar varios estudios sobre emisiones de contaminantes de fábricas de cemento que usan combustibles líquidos y neumáticos fuera de uso: "no presentan probabilidad de causar incremento de riesgo para la salud".*

- *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: concluye que "Los resultados demostraron que el agregado de neumáticos y/o residuos líquidos peligrosos no tuvieron efecto sobre los resultados de emisión".*

- *Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas concluyen que el uso de residuos como combustibles alternativos, "Las emisiones de dioxinas y furanos no se ven afectadas por las sustituciones de combustibles fósiles por residuos y que estos valores se encuentran muy por debajo de los límites de emisión recogidos por la legislación".*

- *Universidad de Alicante y Universidad Rovira i Virgili en sendos estudios, concluyen que el uso de combustibles alternativos «no implica riesgos adicionales para la población del entorno y que los valores determinados de diversos contaminantes no suponen un impacto añadido en el entorno de la fábrica estudiada, como consecuencia del empleo de combustibles derivados de residuos».*

También, es preciso destacar, dadas las características de la empresa cementera, el contenido del informe del CIEMAT elaborado a instancias de la Administración autonómica, que resalta al mismo tiempo que la sustitución parcial del combustible utilizado no va a provocar un incremento del impacto ambiental, y la necesidad de que se respeten las MTD del sector, ya que *"en las condiciones de funcionamiento actual de la fábrica, las emisiones registradas de algunos contaminantes, por ejemplo, NO_x y PTS, en distintos focos emisores de la planta, se encuentran con frecuencia muy próximas a los valores límite de emisión vigentes (el subrayado es nuestro)".*

Así, en lo que respecta a la incidencia de la contaminación que genera dicha instalación, la Administración autonómica nos comunicó en su primer informe que existen *"3 estaciones de medida de calidad del aire propiedad de la empresa, instaladas conforme a lo indicado en la autorización ambiental de la instalación"*. En las mediciones efectuadas en los años anteriores, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente consideró en su informe que *"cumplen con los valores de referencia establecidos por la normativa española de calidad del aire, no procediendo el desarrollo de acciones correctoras. No obstante, se ha detectado que los niveles de*



partículas PM10 observados en la estación Cosmos 3 pueden estar vinculados al desarrollo de una actividad de tratamiento de áridos situada a unos 2 km al sur de Toral de los Vados, por lo que desde la Consejería de Fomento y Medio Ambiente se ha indicado al Ayuntamiento de esa localidad que la supervise a los efectos de controlar sus emisiones de material particulado". Sin embargo, sobre hechos anteriores, esta Procuraduría no puede pronunciarse conforme a lo dispuesto en el artículo 12.2 de nuestra Ley reguladora, ya que existe una causa judicial pendiente en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de Ponferrada, por hechos presuntamente constitutivos de delito en relación con diversos escapes de gases que se produjeron en esta fábrica de cemento, en los años 2018 y 2019.

Por lo tanto, esta Institución considera que es fundamental la labor de la Administración autonómica para garantizar que, en el supuesto de que se apruebe, la valorización energética de los combustibles alternativos (neumáticos fuera de uso triturados) se ajusta a dichos parámetros, conforme a lo previsto en el artículo 66.1 del Texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León: "*La inspección de las actividades o instalaciones sujetas a autorización ambiental corresponderá a la Consejería competente en materia de medio ambiente*". Esta actuación debe acentuarse dada la importancia hortofrutícola de la comarca de El Bierzo, ya que el municipio de Toral de los Vados –junto con muchos más- se encuentra incluido en el ámbito de aplicación de varias figuras de protección:

- Denominación de Origen Protegida de la «Manzana Reineta del Bierzo», según consta en el artículo quinto del Anexo de la Orden de 15 de diciembre de 2000 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se ratifica el Reglamento de esta denominación de origen.
- Indicación geográfica protegida «Pimiento Asado del Bierzo», tal como se acredita en la Resolución de 10 de febrero de 2010, de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios del Ministerio, por la que se concede la protección nacional transitoria.
- También se encuentra incluido ese municipio en la Marca de Garantía «Pera conferencia del Bierzo».

Al respecto, debemos también destacar que, en los informes sectoriales emitidos, no se ha podido valorar el impacto que el cambio de combustible puede tener sobre esa producción hortofrutícola amparada en figuras de calidad. Así, se indica expresamente en el informe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de 22 de enero de 2019, cuando afirma que "*en el ámbito de nuestras competencias, no se dispone de criterios objetivos para poder valorar la posible repercusión que la actividad industrial de fabricación de cemento y clínker por parte de XXX pueda tener en el sector agrario*



de la comarca del Bierzo”. A diferencia de lo que se recoge en la página séptima de la propuesta de 14 de noviembre de 2019 elaborada por el Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático, el informe del CIEMAT no puede suplir esa laguna, ya que la falta de afección a la fauna terrestre y a la vegetación de la zona se refiere al medio natural de la zona, cuestión ésta que además quedó clara en el informe IRNA, elaborado en su día por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León.

Por estas razones, la incidencia de la contaminación ambiental de esta fábrica cementera no puede compararse con las otras dos cementeras –las ubicadas en La Robla (León) y Venta de Baños (Palencia)- que disponen de autorización para la valorización energética de neumáticos fuera de uso, ya que en los alrededores de dichas instalaciones industriales no se cultivan productos que cuentan con una figura de calidad agroalimentaria concedida por la Administración autonómica. Esta característica esencial debe tenerse en cuenta por el órgano ambiental para decidir si procede solicitar un nuevo informe que valore de una manera objetiva la repercusión que la utilización de ese combustible supondría para dicha actividad hortofrutícola en la Comarca de El Bierzo, e imponer, en su caso, condiciones adicionales que garanticen una adecuada calidad del aire.

Sobre esta cuestión, es cierto que, como acertadamente informa la Administración autonómica, las emisiones contaminantes en esa comarca han disminuido considerablemente tras el cierre de la Central térmica de Anllares – autorizada por la Resolución de 13 de noviembre de 2018, de la Dirección General de Política Energética y Minas-, y el futuro cierre de las instalaciones de la Central térmica de Compostilla II. Sin embargo, no es posible todavía cuantificar dicha mejoría, ya que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente todavía no ha aprobado el Plan autonómico de mejora de la Calidad del Aire, tal como recomendaba esta Institución en la Actuación de oficio (Expte. **20170822**).

En definitiva, no corresponde a esta Institución determinar la viabilidad ambiental del uso de neumáticos troceados fuera de uso como combustible sustitutivo al coque de petróleo, y si existen otras alternativas más adecuada, ya que ésta es una decisión que debe adoptar el órgano competente conforme a los informes técnicos que se emitan a su instancia. No obstante lo cual y en todo caso, deben llevarse a cabo actuaciones de control de la actividad de esta fábrica de cementos, para garantizar que, en ningún momento, se superen los valores límite para la protección de la salud, establecidos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, especialmente los referentes a la PM10 (límite diario de 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ que no puede superarse en más de 35 ocasiones en el año civil).

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente adopte las medidas necesarias para



garantizar el cumplimiento de uno de los principios rectores que deben regir la actuación de los poderes públicos de Castilla y León, conforme a lo previsto en el artículo 16.15 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía: *“La garantía efectiva del derecho de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible”*.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1. **Que, mientras no se apruebe por el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la modificación sustancial promovida por la empresa “XXX” de la actividad de fabricación de cemento y clínker que se desarrolla en el término municipal de Toral de los Vados (León), se lleven a cabo las labores de vigilancia pertinentes, conforme a las potestades conferidas en el artículo 66.1 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, con el fin de evitar la utilización de neumáticos fuera de uso triturados para la valorización energética, a pesar de disponer de una declaración de impacto ambiental favorable aprobada por Resolución de 6 de febrero de 2020, de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental.**

2. **Que, al no haberse podido realizar en su día por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León tal como se indica en su informe de 22 de enero de 2019, se valore por esa Consejería solicitar un nuevo informe al órgano competente para que valore de manera objetiva la repercusión que la utilización de ese combustible alternativo podría suponer para la actividad hortofrutícola que se desarrolla en la Comarca del Bierzo, amparada en figuras de protección agrícola específicas reconocidas por los órganos competentes (manzana reineta, pimiento asado y pera conferencia).**

3. **Que, en el supuesto de que se apruebe finalmente la modificación sustancial de la autorización ambiental de la planta de fabricación de cemento objeto de la presente queja, se garantice por el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente que la valorización energética de los neumáticos fuera de uso triturados se lleva a cabo de acuerdo conforme a las Mejores Técnicas Disponibles recogidas en el Anexo de la Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de marzo de 2013 (2013/163/UE), por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD para la fabricación de cemento, cal y óxido de magnesio.**



4. **Que se refuercen las labores de vigilancia por parte de los técnicos de la Administración autonómica para garantizar que, en el supuesto de que se apruebe finalmente la modificación sustancial solicitada, las emisiones que pueda realizar la planta de fabricación de cemento y clínker no superan los valores límite para la protección de la salud, establecidos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, teniendo en cuenta la advertencia recogida en el dictamen de 17 de junio elaborado por el Departamento de Medio Ambiente del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) de que, en las condiciones de funcionamiento actual de la fábrica, las emisiones registradas de algunos contaminantes (por ejemplo, NOx y PTS) se encuentran con frecuencia muy próximas a los valores límite de emisión vigentes.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruego dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López