

## DICTAMEN 16/12

### sobre el Anteproyecto de Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo

Bilbao, 18 julio 2012

#### I.- ANTECEDENTES

El día 18 de junio de 2012 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Anteproyecto de Ley que introduce diversas disposiciones de modificación del actual régimen en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo y que se configuran en una nueva pieza legislativa que deroga la legislación en la materia actualmente en vigor, la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo, y la sustituye.

El día 18 de junio se dio traslado del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, y de las que se informó a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 13 de julio de 2012 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó aprobar el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del día 18 de julio de 2012 donde se aprueba por unanimidad.

#### II.- CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley sometido a consulta consta de Exposición de Motivos, 76 artículos organizados en 10 capítulos, 2 Disposiciones Adicionales, 5 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales y 3 Anexos.

##### Exposición de Motivos

La experiencia adquirida en la aplicación de la Ley 1/2005 para la prevención y corrección de la calidad del suelo, ha puesto de manifiesto la necesidad de modificaciones con la finalidad de que la protección del suelo y la corrección de su contaminación, objeto de la norma, se centre especialmente en los supuestos más relevantes en función de la posible afección derivada de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo. Así, se define con mayor precisión el concepto de actividad e instalación potencialmente contaminante del suelo y se simplifican los procedimientos administrativos de declaración de la calidad del suelo en determinados supuestos. Se alude asimismo a diferentes modificaciones de disposiciones en torno a la declaración de la calidad del suelo y su procedimiento, se norma de forma más precisa los trámites de información pública y petición de informes en este marco, y se regula la implantación de nuevas actividades sobre emplazamientos que han soportado actividades de deposición de residuos tras su sellado.

La iniciativa se justifica asimismo en reducir la intervención administrativa, simplificar las tramitaciones administrativas y establecer el principio de no tutela cuando ésta no sea necesaria. La aprobación de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados hace aconsejable acomodar algunas de las cuestiones recogidas en la Ley 1/2005 y la conveniencia de

realizar unas modificaciones en la estructura de la ley desemboca en la elaboración de un nuevo texto de sustitución en lugar de un texto de modificación.

### **Cuerpo Dispositivo**

El Capítulo I abarca los 6 primeros artículos del Anteproyecto y establece las disposiciones generales. Comenzando por el objeto de la Ley, este se configura como la protección del suelo de la CAPV, previniendo la alteración de sus características químicas derivada de acciones de origen antrópico, y establece el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados y alterados. Se definen las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, a las que se imponen obligaciones específicas en el contexto del anteproyecto, así como lo que habrá de entenderse a los efectos del anteproyecto sobre toda una serie de conceptos. Se establecen también los principios conforme a los cuales actuarán las administraciones públicas en el ámbito de los suelos, y el ejercicio de competencias por parte de éstas.

El Capítulo II se dedica a los instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo contemplándose seguidamente en los artículos del 8 al 15 el contenido y alcance de los mismos. Los instrumentos previstos por el anteproyecto son los procedimientos de declaración en materia de calidad del suelo, los informes de situación del suelo, las investigaciones exploratorias de calidad del suelo, las investigaciones detalladas de calidad del suelo, y las investigaciones del estado final del suelo.

El Capítulo III regula las obligaciones de las personas físicas o jurídicas poseedoras y propietarias de suelos. El artículo 16 configura la protección del suelo como un deber básico de las personas físicas o jurídicas poseedoras de suelos y de quienes sean sus propietarias, que conlleva la obligación de conocer y controlar la calidad del suelo, así como de adoptar medidas preventivas, de defensa, de recuperación y de control y seguimiento, en los casos que determine el anteproyecto. Los artículos del 17 al 23 se dedican a la regulación de cada una de estas obligaciones.

El Capítulo IV regula los supuestos de declaración de la calidad del suelo y de declaración de aptitud de uso. En los artículos 24 y 25 se establecen las circunstancias en que el órgano ambiental de la CAPV podrá declarar la calidad del suelo o declarar la aptitud del suelo y en los artículos 26 y 27 se establecen los supuestos de exención de los procedimientos de declaración en materia de calidad del suelo y los supuestos en que serán nulas de pleno derecho las licencias, autorizaciones y demás resoluciones que se hayan emitido en el marco de estos procedimientos.

El Capítulo V articula los diferentes procedimientos administrativos en materia de calidad del suelo que prevé el anteproyecto y que son el procedimiento para declarar la calidad del suelo, el procedimiento para declarar la aptitud del suelo y el procedimiento para declarar la exención de estos dos procedimientos. El anteproyecto recoge la regulación específica de cada uno de los tres procedimientos y viene precedida de las disposiciones comunes a los mismos.

El Capítulo VI se dedica a la recuperación del suelo, estableciendo, primeramente, el alcance de las medidas de recuperación de suelos declarados contaminados, y el alcance de las medidas de recuperación de suelos alterados, señalando seguidamente las personas físicas o jurídicas obligadas a adoptar las medidas de recuperación de suelos contaminados y alterados. Se regula también los procedimientos de acreditación de la recuperación de suelos contaminados y alterados y los efectos que produce la declaración que acredite tal recuperación. Establece finalmente que la recuperación de los suelos declarados contaminados se considera de utilidad pública a efectos expropiatorios.

El Capítulo VII recoge los instrumentos de la política de suelos entre los cuales se sitúan el inventario de suelos que soporten o hayan soportado actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, el Plan de suelos contaminados del País Vasco, con las directrices de actuación en la materia, el Registro Administrativo de la Calidad del Suelo, que garantice la seguridad jurídica y el derecho a la información en materia de protección del suelo, la acreditación de entidades que intervengan en las distintas tareas de investigación y recuperación de los suelos, la incentivación del cumplimiento de las obligaciones previstas en el anteproyecto mediante el otorgamiento de subvenciones o préstamos privilegiados y el establecimiento de beneficios fiscales, y la regulación de las tareas de inspección, vigilancia y control en relación con la protección del suelo en la CAPV.

El Capítulo VIII establece tasas por la prestación de servicios en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo, regulándose el hecho imponible de las mismas, el sujeto pasivo, el devengo, la cuota, las bonificaciones y la autoliquidación.

El Capítulo X establece el régimen sancionador, con la tipificación de infracciones leves, graves y muy graves, la regulación de la prescripción, la graduación, las sanciones, la adopción de medidas cautelares, y la obligación de reparar los daños causados, con objeto de restaurar y reponer los bienes alterados a su estado anterior, que se impone a los infractores e infractoras.

El texto se completa con dos Disposiciones Adicionales, cinco Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, dos Disposiciones Finales y tres Anexos, relativos a las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, a la clasificación de las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, y a valores indicativos de evaluación.

### III.- CONSIDERACIONES GENERALES

#### Antecedentes

Este Consejo tuvo oportunidad en 2003 de pronunciarse sobre el anteproyecto legislativo que daría lugar a la adopción de la *Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo*, y que el anteproyecto que actualmente se nos consulta tiene vocación de sustituir.

En tal ocasión<sup>1</sup>, el CES Vasco acogió muy favorablemente la adopción de la iniciativa legislativa dirigida a dotar a la CAPV de una normativa de protección del suelo para prevenir las afecciones a la calidad del mismo, y de una regulación aplicable a los suelos contaminados existentes, en aras de preservar el medio ambiente y la salud de las personas.

El suelo es, efectivamente, un recurso natural esencial para la vida y actividad humana, escaso y no renovable, multifuncional y en el que, consiguientemente, concurren diversos usos. Su degradación es un proceso lento, sin impactos alarmantes inmediatos, solo son apreciables de forma gradual y, por ello, pasa a menudo desapercibida.

La degradación del suelo es un problema mundial, con muy diferentes formas, y la contaminación de los suelos existe tanto en antiguos centros industriales como en países en desarrollo y en transición. En la Unión Europea los informes sobre el medio ambiente de la Agencia Europea del Medio Ambiente<sup>2</sup> muestran un aumento de la degradación del suelo: artificialización del suelo, erosión, desertificación, salinización, acidificación, corrimientos de tierras... y suelos contaminados. Es difícil cuantificar su alcance puesto que la gran mayoría de Estados miembros no disponen de inventarios exhaustivos, habiéndose estimado que en 2006 había en la UE tres millones de emplazamientos potencialmente contaminados.

La problemática adquiere una particular relevancia en nuestra Comunidad Autónoma, con la existencia, dada la elevada densidad de población de nuestro territorio, el alto peso del sector industrial, y el elevado grado de infraestructuras sobre el mismo, de un significativo número de suelos contaminados heredados de un pasado industrial en que la protección del suelo no formaba aun parte de las preocupaciones medioambientales de agentes económicos ni de la sociedad. Este problema ambiental afecta a casi el 16,5% de la superficie útil de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El hecho de haberse adoptado en la CAPV una legislación específica, basada en el triple objetivo de prevenir las futuras afecciones del suelo, recuperar los casos de contaminación más urgentes y planificar la descontaminación de aquellos menos inmediatos, ha constituido un paso determinante en el tratamiento del problema y en la tarea de la progresiva reconducción del pasivo contaminado en nuestro territorio.

Así lo confirma la Agencia Europea del Medioambiente en un informe reciente<sup>3</sup> al afirmar que la adopción de medidas de recuperación de suelos contaminados presenta gran variabilidad entre los Estados miembros, dependiendo de si han promulgado o no legislación sobre la materia.

<sup>1</sup> Dictamen del CES Vasco 5/03, de 30 de septiembre, sobre el Anteproyecto de Ley para la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>2</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo y actividades en curso. COM (2012) 46 final.

<sup>3</sup> Ver nota 2.

Ya a principios de los noventa la constatación del importante número de suelos contaminados dio lugar al *Plan Director para la protección del suelo de la CAPV de 1994*, dándose inicio a las primeras actuaciones acometidas en el territorio para prevenir nuevas contaminaciones, resolver los casos necesitados de intervención inmediata y planificar el tratamiento de los emplazamientos menos urgentes. En 1998 aparecen la Ley estatal 10/1998 de residuos y la *Ley General de Protección del País Vasco*, pieza legislativa clave en el impulso de la política ambiental vasca y del tratamiento de los problemas medioambientales más acuciantes de la CAPV. Esta contemplará el suelo como parte integrante del medioambiente en el que se desarrolla la vida humana, y la protección del mismo, como un deber básico de sus poseedores y propietarios, que conllevará obligaciones de conocer y controlar la calidad del suelo, así como de adoptar medidas preventivas, de defensa y de recuperación. Ambas normas sientan las bases para el desarrollo de una legislación específica en materia de suelos contaminados, que hará su aparición en 2005 con la adopción de la **Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo**, y que, incluso, ha dado origen a sendos Decretos, relativo uno al *establecimiento de un sistema de acreditación de entidades de la investigación y recuperación de la calidad del suelo y que determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades* y un segundo, de *inventario de suelos que soportan o han soportado actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo*, normativa ésta de la que muchos Estados de la UE no disponen todavía a día de hoy. La Ley 1/2005 ha dado lugar, también, a un Plan de Suelos Contaminados para el periodo 2007-2012, que forma parte de los instrumentos de la política de suelos y actualiza a la realidad actual los conceptos, contenidos y herramientas del Plan Director de 1994.

La normativa e iniciativas adoptadas en la CAPV se sitúan, pues, entre las iniciativas tempranas y pioneras en la materia y entendemos que son merecedoras de una referencia expresa en la Exposición de Motivos del Anteproyecto.

#### La nueva norma para la prevención y corrección de la contaminación del suelo

El CES Vasco entiende que la necesidad de introducir en el texto legal las modificaciones puestas de manifiesto por la aplicación práctica de la misma, la conveniencia de acomodar algunas cuestiones a la ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que a su vez transpone al ordenamiento interno la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, y la reducción de la intervención administrativa mediante la simplificación administrativa y el principio de no tutela, aportan elementos positivos a una norma que, manteniendo idénticos objetivos a los de su predecesora, y enmarcándose en la evolución que venimos de describir, merece por parte de este Consejo una valoración igualmente favorable a la que en su día nos mereció la norma llamada a ser sustituida.

Su articulación como nueva Ley, y no como Ley de modificación, permite dotar a la norma de una ordenación sistemática más acorde.

Tras esta valoración global del anteproyecto, cada uno de los aspectos que han sido destacados merece, en algunos casos, un comentario más amplio por nuestra parte, en otros, ciertas matizaciones:

- Desde la entrada en vigor de la norma en 2005 existe una experiencia de aplicación que ha permitido aflorar los aspectos susceptibles de mejora de la misma y modificar la ley de acuerdo con las lecciones aprendidas a partir de la experiencia adquirida. La decisión del legislador de centrar la norma de manera a dar mejor respuesta a los supuestos más relevantes en función de la posible afeción derivada de las actividades e instalaciones, nos parece acertada.
- La entrada en vigor de una nueva norma estatal sobre residuos y suelos contaminados, y la aparición de una Directiva comunitaria sobre residuos, que motiva, además, la promulgación de la primera, constituyen razones claras para la introducción de la normativa vasca sobre suelos contaminados mejor adaptada a sus disposiciones, y muy concretamente sobre el incremento de la información pública frente a terceros, la clarificación en la concreción de los sujetos responsables, o la introducción de reglas de repercusión de costes entre éstos para la profundización del principio de "quien contamina paga". A este respecto este Consejo desea sugerir una orientación del texto diferente a la actualmente recogida.

El principio de quien contamina paga es un principio clave de la política medioambiental europea que tan importante incidencia ha tenido sobre nuestra normativa en la materia. Consagrado por el propio derecho comunitario originario, ha adquirido reflejo en la normativa específica medioambiental, así como en la afectante a suelos contaminados. En este sentido la incorporación expresa de este principio al elenco de principios a los que las administraciones públicas habrán de ajustar su actuación, y que se recogen en el artículo 4 constituye una importante novedad. No obstante, para su efectiva operatividad ha de adquirir reflejo en la articulación de las disposiciones sustantivas del anteproyecto. En este punto entendemos que los apartados del anteproyecto de ley relativos a las responsabilidades en la adopción de medidas de recuperación de suelos contaminados y alterados no abordan con claridad la aplicación práctica del principio de quien contamina paga.

Este Consejo sería partidario de que se diferencien las obligaciones y responsabilidades que recaen en las personas físicas o jurídicas poseedoras y propietarias de suelos entre aquellas personas en cuyos terrenos se implanten actividades o instalaciones potencialmente contaminantes de suelo y aquéllas en cuyos terrenos no están implantadas estas actividades o instalaciones y que, sin embargo, se pueden ver afectadas por contaminaciones provocadas por terceros.

Así en lo que se refiere a las estipulaciones del artículo 16 y siguientes sobre las obligaciones de las personas físicas o jurídicas poseedoras y propietarias de suelos, se aprecia positivamente el deber básico de protección del suelo de las personas físicas o jurídicas poseedoras de suelos y de quienes sean sus propietarios, que conlleva la obligación de conocer y controlar la calidad del suelo del que son poseedoras o propietarias. Sin embargo, las obligaciones que se imponen en los artículos 19: de adopción de medidas preventivas y de defensa, artículo 20: medidas de recuperación, y artículo 21: medidas de control y seguimiento, entendemos que únicamente deberían de recaer sobre los propietarios o poseedores en cuyos terrenos se implanten actividades o instalaciones potencialmente contaminantes y no sobre quienes puedan verse afectadas por contaminaciones generadas por terceros.

En cuanto al artículo 48, referente a las personas físicas o jurídicas obligadas a adoptar las medidas de recuperación de suelos contaminados y alterados, debería articularse sobre la base de la misma diferenciación.

De lo contrario, podría terminar siendo responsable de la recuperación de un suelo contaminado el propietario o poseedor de un suelo en el que no existe instalación alguna pero se produce un vertido por tercero procedente de una instalación cercana o por deposición de gases o partículas contaminantes procedentes de emisiones de instalaciones cercanas, mientras que el verdadero causante podría ser exonerado al no ser ni poseedor ni propietario ni titular de actividad o instalación sobre el suelo contaminado.

Además de ser preciso reconocer en el anteproyecto de Ley la obligación de recuperación de las aguas superficiales y subterráneas afectadas por la contaminación producida por actividad o instalación potencialmente contaminante, el anteproyecto de ley ha de recoger la posibilidad de repercutir al causante de la contaminación el coste de las actuaciones que hubieran llevado a cabo en la recuperación de un suelo contaminado que la ley 22/2011 reconoce a los responsables subsidiarios y sobre el que el anteproyecto de ley nada dice.

- El Dictamen de 2003 ya manifestó la preocupación que le suscitaba a este Consejo el hecho de que los procedimientos que se regulaban para determinar la contaminación o no contaminación de un suelo pudieran derivar en *paralizaciones innecesarias de la tramitación* de algunas licencias administrativas, perturbar el normal desarrollo de la actividad a muchas industrias, e incrementar el atasco administrativo en materia de medio ambiente.

La voluntad que la exposición de motivos manifiesta en la aligeración de los trámites administrativos supone un propósito que valoramos muy positivamente, al que atribuimos una gran importancia.

Este Consejo ha manifestado reiteradamente que una política medioambiental eficaz no solamente depende de un ordenamiento e instrumentos jurídicos adecuados, sino de la efectiva aplicación de la propia normativa y de la capacidad de las estructuras administrativas para sustanciar los procedimientos que exige la normativa. La aligeración de trámites para reducir la carga administrativa y agilizar la sustanciación de los procedimientos constituye un objetivo vital.

El CES Vasco aprecia que se ha hecho un considerable esfuerzo de simplificación administrativa. No obstante, hemos también de señalar que la mayor exigencia ambiental hacia las empresas debe ir complementada por una mayor exigencia hacia la administración pública en la eficacia de la tramitación y se detectan a lo largo del anteproyecto disposiciones que no responden a un ánimo de simplificación de trámites. Valga como ejemplo el procedimiento regulado en el artículo 38. De acuerdo con la filosofía del anteproyecto de Ley, debiera de hacerse un esfuerzo mayor en la agilización de los trámites para la obtención de las resoluciones de los procedimientos de declaración del suelo.

- La exposición de motivos del anteproyecto declara el mantenimiento estricto de los estándares ambientales sin que la modificación implique en modo alguno un menoscabo de los mismos. No obstante se observan apartados en los que estos estándares se ven incluso superados, mediante la incorporación de criterios más exigentes que los recogidos en las Directivas comunitarias de residuos y la normativa estatal básica de suelos contaminados. Ha de recordarse en este punto la influencia de la normativa comunitaria de residuos que inspira la normativa vasca vigente, y que ha trasladado a nuestro marco normativo el pensamiento predominante en la Unión Europea en materia de residuos, a la vanguardia internacional en la protección del medio ambiente, así como el carácter pionero y avanzado ya de nuestra normativa en el ámbito específico de los suelos contaminados.
- Al problema del elevado número de suelos de la CAPV que presentan contaminación se une el del elevado grado de artificialización que padece. Ello supone perder las funciones biológicas más importantes que presta el suelo, como el filtrado y almacenamiento de agua o la producción de alimentos. Alrededor del 7,3% de la superficie de la CAPV corresponde a infraestructuras y a zonas urbanizadas. La importancia de esta problemática ha adquirido eco en el proceso de modificación de las *Directrices de Ordenación del Territorio, DOT*, que reconoce que la artificialización del suelo constituye un elemento crítico del territorio de la CAPV y aboga por la utilización de los suelos industriales abandonados existentes para acoger nuevos espacios con usos múltiples. En este sentido se plantea una iniciativa de transformación y reutilización de polígonos y espacios de antigua industrialización con localizaciones estratégicas en nuestras ciudades para incorporar nuevas funciones urbanas asociadas a la innovación y la creatividad.

En este contexto, la sustitución de la Ley 1/2005 para la prevención y corrección de la contaminación del suelo para permitir que su objeto, la prevención y la corrección de la contaminación pueda centrarse sobre los supuestos de mayor relevancia representa una oportunidad para que suelos que ya han sido objeto de ocupación y de degradación vean ésta corregida y se permita un cambio de uso para otras actividades e instalaciones, evitando nuevas ocupaciones de terreno y mayores avances de la artificialización, irreversible, en general, para los usos naturales.

- Finalmente queremos incidir sobre dos cuestiones que estimamos que no quedan suficientemente reguladas.  
1.- Las medidas cautelares reguladas en el artículo 22: La finalidad de la medida cautelar es evitar un daño al bien jurídico que se pretende proteger. La jurisprudencia arroja una amplia casuística a este respecto, resultando ser intereses protegibles desde la seguridad, salud, higiene, conservación material, paisajística, ambiental, etc... y tanto la doctrina como la jurisprudencia consolidada optan por un "*numerus apertus*" de medidas cautelares. El texto del anteproyecto hace referencia a razones de urgencia y excepcionalidad, pero no indica, sin embargo, el interés jurídico a proteger. Instamos al legislador a detallar el contenido de los intereses a proteger mediante las medidas cautelares, como son los supuestos, tal y como anuncia el artículo primero, de protección de la salud humana y la protección del medio ambiente.
- 2.- Los convenios de colaboración regulados en el artículo 48: se han eliminado determinados requisitos mínimos que existían en la legislación anterior y que consideramos que se debían seguir manteniendo.

Quisiéramos señalar antes de concluir este apartado de consideraciones generales que este Consejo echa en falta no haber dispuesto la posibilidad de examinar y valorar el documento de memoria económica del anteproyecto, que como establece la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General en su artículo 10.3 expresa la estimación del coste a que da lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración Pública, las fuentes y los modos de financiación.

## IV.- CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

Hechas estas consideraciones de carácter general, el CES Vasco estima necesario formular las siguientes consideraciones específicas al articulado del Anteproyecto de Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

### Artículo 2.- Ámbito de Aplicación. Propuesta de una nueva disposición

Se recomienda añadir una disposición que recoja el ámbito de aplicación de la nueva ley seguidamente de la relativa al objeto de la ley y que se configuraría como un artículo 2 (pasando el artículo 2 del anteproyecto a ser el 3 y así sucesivamente a ser 3).

Su tenor podría ser el siguiente: **“la presente ley será de aplicación a los suelos ubicados en la CAV sobre los que se desarrolle o se haya desarrollado una actividad potencialmente contaminante o en aquellos suelos que pudieran haber sido afectados indirectamente por dicha actividad”**.

### Artículo 9.- Informes de situación del suelo

En relación al artículo 9, rubricado informes de situación de suelo, apartado 3, se recomienda añadir “alcances, **periodicidad** y contenidos...”

El artículo del texto propuesto se centra en el alcance y el contenido, pero no contempla, en función de la actividad o instalaciones la necesidad de emitir informes periódicos, por lo que estimamos oportuno que sea recogida.

### Artículo 12.- Análisis de Riesgos

En su apartado, 2 se recomienda añadir: **“así como a la concentración, toxicidad y exposición de las sustancias”**.

### Artículo 14.- Plan de Excavación selectiva

En su apartado 3 se recomiendan las siguientes adiciones:

b): metodología y **técnicas** de excavación”

g): **“Plan de seguridad y salud”**

La finalidad de ambas adiciones es la defensa de los derechos a la salud y seguridad. Por un lado se define la técnica de excavación, con la finalidad de que los trabajadores implicados en la excavación conozcan de que maquinaria se trata y sus características, etc. Por otro, la adición de la letra g) responde a la necesidad de disponer de dicho Plan habida cuenta de que se van a manipular materiales contaminados.

Por la trascendencia del tema entendemos oportuno efectuar las especificaciones propuestas en el texto de la ley sin que queden relegadas al futuro desarrollo reglamentario.

### Artículo 16.- Protección del Suelo

Estimamos oportuno sugerir una adición del siguiente contenido:

“ la protección del suelo constituye un deber básico de las personas físicas o jurídicas poseedoras de suelos **o concesionarias de bienes de dominio público**, y de quienes sean sus propietarias, que conlleva la obligación de conocer y controlar la calidad del suelo, así como de adoptar medidas preventivas, de defensa, recuperación y de control y seguimiento, en los casos que determine esta ley”.

Consistente en el tenor literal del artículo 5 de la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la

contaminación del suelo, se ha introducido la adición relativa a los concesionarios, de manera que su sujeción a las estipulaciones de la disposición resulte indubitada. Su inclusión podría también implicar a otros artículos (20 y 21). Enlaza, además, con los criterios de responsabilidad que establece la normativa estatal (artículo 36, de la ley 22/2011, de 28 de julio)

#### **Artículo 17: Periodicidad de los informes de suelos.-**

Sugerimos una redacción alternativa a la propuesta por esta disposición que reproducimos seguidamente de manera a incrementar la periodicidad del plazo presentación de informes de situación de suelo pasando de los cinco recogidos en la disposición, a un número de diez:

Asimismo, el órgano ambiental podrá requerir la actualización periódica de los informes de situación de suelo. En todo caso las instalaciones sometidas a la normativa de prevención y control integrado de la contaminación, deberán realizar el control, al menos, con una periodicidad de 10 años, a menos que dicho control se base en una evaluación sistemática del riesgo de contaminación.

La exposición de motivos del anteproyecto indica que la periodicidad de los informes de suelos de las actividades sujetas a la regulación de prevención y control integrados de la contaminación deriva de la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales. Pero esta norma lo que precisa es que tal control se efectuará como mínimo cada 5 años en el caso de aguas subterráneas, estableciendo la periodicidad en 10 años a menos que dicho control se basa en una evaluación sistemática del riesgo de contaminación. El Reglamento que desarrolla la ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación, en su artículo 14.2, transcribe con exactitud la misma formulación de 5 y 10 años, por lo que no apreciamos justificación alguna a la introducción de un plazo de mayor exigencia y sí al mantenimiento de los términos de la Directiva y de la normativa de transposición.

#### **Artículo 18.- Transmisión de suelos**

En su apartado entendemos oportuno incorporar: “y este hecho se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal”.

Esta propuesta es coherente con lo establecido en el artículo 33, de la ley 22/2011, de 28 de julio, y aunque queda recogido en una disposición posterior a la propuesta, es en ésta en la que debe de incorporarse dado que aborda específicamente la transmisión de suelos.

#### **Artículo 24.- Supuestos de declaración de la calidad del suelo**

Esta disposición enumera los distintos supuestos en que corresponderá la declaración de la calidad del suelo por parte del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, y entre los cuales en su apartado a) figura la “instalación o ampliación de una actividad en un suelo que soporte o haya soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante. A este respecto, este Consejo entiende que no debieran recibir igual tratamiento los supuestos de utilización en los que va a existir un contacto físico con el suelo potencialmente contaminado con aquellos otros donde tal contacto no va a producirse. Nos referimos a aquellos casos en los que la nueva actividad va a desarrollarse sobre, por ejemplo, soleras de hormigón o pabellones que no es necesario renovar.

Es por ellos que sugerimos la no sujeción a declaración de la calidad del suelo de las actividades que no se desarrollarán en contacto con el suelo mediante la siguiente adición al art. 24.1 a) “salvo que no este en contacto con el suelo”.

En cuanto a su apartado e), que incluye entre los supuestos de declaración de la calidad del suelo aquellos en que existan “indicios fundados de la existencia de sustancias contaminantes en el suelo”, entendemos necesario dotar a esta disposición de una mayor precisión sobre cuáles son o pueden ser tales indicios fundados, de manera a acotar mejor los supuestos de sujeción a la declaración de calidad del suelo y a introducir mayores dosis de seguridad jurídica entre los operadores.

#### **Art 26: Supuestos de excepción de los procedimientos de declaración en materia de calidad del suelo.-**



El artículo 26 en su apartado 1º, prevé una serie de supuestos de actividades en que éstas, a pesar de su sujeción a la casuística del artículo 24, son exceptuadas de la necesidad de iniciar los procedimientos de declaración. Estos supuestos se refieren a actividades potencialmente contaminantes como consecuencia de actuaciones de movimiento de tierras derivadas de la construcción de pilares de infraestructuras de comunicaciones o relacionados con la implantación o modificación de servicios generales, así como con la ampliación o modificación de actividades o instalaciones dentro de la misma parcela.

Dada la exceptuación de la ampliación de una actividad o instalación pensamos que habría perfectamente cabida en la misma, completando así la ampliación de la actividad, la “optimización” o “modificación” de las infraestructuras actuales de los procesos.

Este Consejo propone esta nueva incorporación a los supuestos de la disposición, que podría introducirse en un texto refundido de los apartados a) y b) del artículo 26 con el siguiente tenor:

“Cuando se trate de una ocupación de una parte de un emplazamiento que soporta o ha soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante del suelo como consecuencias de actuaciones de movimientos de tierra derivadas de la construcción de pilares de infraestructuras de comunicaciones, de la implantación de servicios generales como luz, agua, gas o telecomunicaciones o debidas a la optimización o la modificación de las infraestructuras actuales de los procesos”.

#### **Artículo 37.- Contenido de la resolución que autoriza la excavación**

Este Consejo estima conveniente añadir en su apartado c): “en el supuesto de traslado de los materiales excavados a vertedero, se estará a lo establecido en la normativa sectorial”.

La normativa sectorial está definida a nivel estatal por el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre y a nivel autonómico por el Decreto 49/2009, de 24 de febrero, por los que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Estas normas establecen la tipología y materiales susceptibles de ser trasladados a vertederos por lo que su inclusión en el texto legal es importante de cara a definir si el material es aceptable o no en vertedero.

#### **Artículos 41 y 42: Procedimiento de exención de declaración de calidad o aptitud del uso del suelo.-**

De acuerdo con la filosofía de simplificación de trámites que, entre otras razones, justifica el nuevo anteproyectos, y la aplicación más intensa de la misma que propugna este Consejo, entendemos oportuno modificar este artículo en su apartado 3 para que el volumen de excavación que exija un plan de excavación selectiva elaborado por una entidad acreditada, y con la aprobación del órgano ambiental con carácter previo a su ejecución y sujeto a comunicación sea de 10.000 m3 en lugar de los 500 m3 establecidos por el anteproyecto y que siendo un volumen menor no exigiría un procedimiento tan complejo.

Igualmente en el artículo 42, proponemos reducir el plazo de resolución de un mes a 15 días, manteniéndose el carácter positivo del silencio administrativo.

#### **Artículo 48.- Personas físicas o jurídicas obligadas a adoptar las medidas de recuperación**

En su apartado 7, en su párrafo 1 se recomienda añadir: “**Los convenios deberán contemplar, en cualquier caso, la forma y plazos de ejecución de las operaciones de limpieza y recuperación**”.

Así mismo en relación al párrafo segundo del citado apartado 7, se recomienda añadir:

**“Los acuerdos voluntarios contendrán, al menos, las siguientes aspectos:**

- **Alcance de las operaciones de limpieza y recuperación a realizar.**
- **Obligaciones asumidas por cada uno de los responsables de dichas operaciones.**
- **Plazo de ejecución de las operaciones.**
- **Presupuesto y fuentes de financiación.**

Esta propuesta se dirige a garantizar unos contenidos mínimos básicos, ya que, a diferencia de otras disposiciones, no existe una remisión reglamentaria al contenido mínimo de los convenios. La finalidad no es la de limitar los alcances de los convenios, sino definir unos mínimos considerados esenciales.

#### **Artículo 58.- Inspección y control**

En su apartado 5, se propone añadir el siguiente contenido: **“Los convenios de colaboración a los que se refiere el artículo 48.7 deberán contener los mecanismos de seguimiento e inspección del funcionamiento del sistema de recuperación del suelo”**.

Limitado a los convenios firmados con las Administraciones Públicas. La inspección y control se encontraban contempladas en la anterior regulación contenida en la Ley 1/2005, de 4 de febrero (artículo 39) y consideramos que debe ser mantenida. No supone una limitación a la formalización del convenio y refuerza el carácter de la inspección y control.

#### **Disposición Final Segunda (a incorporar)**

Dado que el texto del anteproyecto no contempla cláusula de desarrollo reglamentario. Tratándose, sobre todo, de una futura ley, recomendamos adicionar una Disposición Final Segunda (pasando esta a ser Tercera) del siguiente tenor: **Disposición Adicional segunda: “El Gobierno, en el plazo de..... a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, aprobará las normas reglamentarias necesarias para su cumplimiento”**

#### **ANEXO I.-**

Sugerimos por razones de seguridad jurídica y coherencia referenciar la identificación de las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-2009) en lugar a la clasificación de 1993, CNAE93, parcialmente actualizada en el año 2003. Aun cuando el anteproyecto de Ley justifica la utilización de la clasificación de 1993 en su utilización en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por la que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, existen poderosos argumentos en favor de la utilización de la clasificación de 2009:

- La CNAE-2009 resulta del proceso internacional de revisión denominado Operación 2007, y que ha sido elaborado según las condiciones recogidas en el reglamento de aprobación de la NACE Rev.2 (Statistical classification of economic activities in the European Community). La Unión Europea ha establecido un plan de implantación que permita garantizar la comparabilidad de la información de las encuestas de los estados miembros, habiéndose establecido el 1 de enero de 2009 como fecha de inicio de uso de la clasificación en la mayoría de las encuestas europeas., de manera que cualquier encuesta europea utilice desde el mismo momento empezará a utilizar la clasificación
- El Real Decreto 475/2007, de 13 de abril por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009 (CNAE-2009), prevé en su artículo segundo la aplicación de la CNAE-2009 a partir del 1 de enero de 2009 salvo que la legislación comunitaria estipule fecha distinta en algún ámbito estadístico específico.
- El Instituto Nacional de estadística, INE hace pública la correspondencia de la CNAE-93 Rev. 1 con la CNAE-2009, y que es indispensable para una correcta implantación de la nueva CNAE-2009.

La utilización del listado de actividades según la CNAE-1993 en lugar de la CNAE-2009 puede tener graves consecuencias de inseguridad jurídica para las actividades e instalaciones afectadas por la nueva Ley tal y como se ilustra a continuación con un ejemplo práctico.

Por ejemplo si consideramos la clase **11.20. Actividades de los servicios relacionados con las explotaciones petrolíferas y de gas, excepto actividades de prospección**.de la CNAE-93 REV.1 que figuran en el anexo I, y buscamos su correspondencia con CNAE-2009 según la correspondencia publicada por el Instituto nacional de estadística para la correcta implantación de la nueva CNAE-2009, nos da como resultado la clase 09.10 de la sección B de Industrias extractivas, División 09, Grupo 09.1, que reza Actividades de apoyo a la extracción de petróleo y gas natural, y entre las cuales, se cita expresamente las actividades de prospección, que estaban exceptuadas en la catalogación de la CNAE.93 Rev.1 del anexo.

Tras estas observaciones de carácter más general, estimamos necesario introducir mayores precisiones en algunos de los epígrafes:

- **Epígrafe 37.**-El concepto de reciclaje exige mayor concreción.
- **Epígrafe 40.1.**- La mención de la producción y distribución de energía eléctrica, requeriría especificar si se refiere a todo tipo de tecnología de producción y distribución, incluyendo placas fotovoltaicas u otras fuentes. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que alguna de estas actividades pueden no estar sometidos a intervención municipal.
- **Epígrafe 63. 124.**- Parece necesario precisar cual es el significado de "Otros depósitos y almacenamientos", habida cuenta que la contaminación potencial depende, no tanto del depósito, sino de la sustancia que se almacene y de la forma en que se haga.
- **Epígrafe 93.01.**- La referencia a "Lavado, limpieza y teñido de prendas textiles y de piel (excepto comercio al por menor) también requeriría de un mayor detalle.

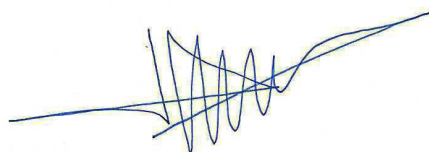
## V.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera oportuna la tramitación del *Anteproyecto de Ley para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo* con las observaciones efectuadas en el presente dictamen.

En Bilbao, a 18 de julio de 2012



Vº Bº El Presidente  
Juan María Otaegui Murua



El Secretario General  
Francisco José Huidobro Burgos