

**INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO**

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el artículo 4 del Decreto 192/2012, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

**INFORME:****I. OBJETO**

Mediante el presente informe se efectuará el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, tiene por objeto la protección del suelo de la CAPV, previniendo la alteración de sus características químicas derivadas de acciones de origen antrópico. El anteproyecto deroga la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, y propone una nueva regulación con el objetivo, según se explica en el expediente, *de reducir la intervención administrativa en los procedimientos de restauración de emplazamientos potencialmente contaminados, así como simplificar la tramitación vinculada a dichos procedimientos y limitar la tutela ambiental a aquellas situaciones de mayor importancia, todo ello, bajo el mantenimiento estricto de los estándares ambientales, sin que la modificación implique en modo alguno un menoscabo de los mismos.*

El anteproyecto de Ley se estructura en una exposición de motivos y 68 artículos agrupados en nueve capítulos en los que se establecen, sucesivamente, las disposiciones generales; los instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo; la obligaciones de las personas físicas o jurídicas poseedoras o propietarias de suelos; declaraciones en materia de calidad del suelo; procedimientos en materia de calidad del suelo; recuperación del suelo; instrumentos de la política de suelos; tasas en



materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo; y régimen sancionador. Además, contiene dos disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria por la que *queda derogada la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo* y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la Ley, y dos disposiciones finales.

## II. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD DE LA INICIATIVA, Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

La exposición de motivos del anteproyecto y las memorias del expediente, “señalan que *el suelo, uno de los recursos naturales más apreciados de la humanidad, es un elemento esencial que constituye el soporte de la mayor parte de las actividades humanas. Tras años de una inadecuada utilización y la aparición de los primeros signos de alarma, fue necesario poner en marcha los mecanismos para que esos usos pudieran desarrollarse de una forma sostenible sin poner en peligro este recurso natural, escaso y no renovable, y que resulta cada vez más afectado por la actividad antrópica que perturba sus características físicas, químicas y biológicas y llega en algunas ocasiones a producir alteraciones graves. En este marco de búsqueda de soluciones que permitieran prevenir y reparar en la medida de lo posible los daños, impidiendo que el problema se transfiriese a las futuras generaciones, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, que constituye el antecedente inmediato al anteproyecto que nos ocupa. Sin embargo, la aplicación práctica de la citada Ley ha puesto de manifiesto cuestiones que hacen necesaria su modificación.*

La citada exposición de motivos señala, asimismo, que *las modificaciones perseguirían, por un lado, la reducción de la intervención administrativa, simplificación administrativa y principio de no tutela cuando ésta no sea necesaria. Por otro lado, la aprobación de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, hace aconsejable modificar algunos aspectos de la citada Ley 1/2005 de 4 de febrero, tales como la determinación de las personas obligadas a adoptar las medidas de recuperación de suelos contaminados y alterados. Todo ello ha planteado la conveniencia de realizar modificaciones que afectan, también, a la estructura de la Ley, por lo que se propone dictar una nueva Ley a fin de conseguir una mejor sistemática de sus contenidos.*

Se constata que el anteproyecto de ley que nos ocupa se encuentra en el listado de proyectos legislativos del Acuerdo de Consejo de Gobierno celebrado el 25 de junio de 2013, por el que se aprueba el calendario legislativo de la X legislatura (2012-2016).

En el expresado contexto, por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, se ha incoado el oportuno expediente, del que se relaciona la documentación más significativa:

- *Orden de la entonces Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, de inicio del procedimiento.*
- *Informe jurídico de la iniciativa, de la Asesoría Jurídica departamental.*
- *Memoria económica del anteproyecto de Ley. Con posterioridad, y a instancias de este Departamento se remitió nueva memoria (versión 30 octubre 2013).*
- *Orden de la actual Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto.*
- *Informe de EMAKUNDE.*
- *Borrador del texto correspondiente al Anteproyecto.*
- *Dictamen 16/2012, de 18 de julio, del Consejo Económico y Social Vasco.*
- *Informe de la Dirección de Función Pública, de 22 de octubre de 2013.*

Por esta Oficina se ha recabado Informe de la Dirección de Presupuestos, emitido el 7 de noviembre de 2013, cuyo contenido más relevante se incorporará, en sus propios términos, a este informe.

### **III ANÁLISIS:**

#### **III.1.- Del procedimiento y la tramitación:**

El anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la Circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico*).

### III.2.- Del texto y contenido

Dicho lo cual y correspondiendo a la Comisión Jurídica Asesora examinar el acomodo a derecho del anteproyecto de Ley, esta Oficina efectuará la materialización del control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en relación con los artículos 41 a 46 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la CAE.

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, obliga en su artículo 57 a que los proyectos de ley vayan acompañados de un estudio sobre el posible gravamen presupuestario que la regulación suponga.

De conformidad con lo exigido en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, *“en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general”*.

Y por lo que respecta de forma específica a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.

El dictamen nº 43/1999 CJA, indica que el fin último de previsión sobre la viabilidad de la norma puede requerir, además del estudio de gasto público que genere, un

análisis más amplio que tenga en cuenta el esfuerzo económico que a la sociedad va a suponer la aplicación de la regulación de que se trate y lo contraste con los beneficios económicos o de otro tipo que ésta pueda producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad. Y este estudio o evaluación coste-beneficio, precisa no sólo de la valoración del gasto público que conlleve el proyecto (el artículo 31.2 de la CE obliga a una consideración del gasto público que atienda a esa evaluación coste-beneficio, cuando ordena el reparto equitativo de los recursos públicos), sino también de una ponderación de la repercusión económica que para la iniciativa empresarial y para los profesionales implicados puede derivar de las obligaciones y condiciones que a sus actividades ponga la norma pretendida, procurando prever, entre otras cosas, la incidencia que tal repercusión pueda tener en los precios de ciertos bienes y servicios.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del impacto económico que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

De la lectura del anteproyecto de Ley se puede adelantar que el impacto económico que pueda ocasionar viene provocado, en parte, por la desaparición de la obligación de solicitar algunas declaraciones que se otorgaban por resolución de esta Administración (que también conllevará, entendemos, un mayor protagonismo de las labores de control y comprobación a posteriori (cuyo procedimiento no se desarrolla en detalle en el anteproyecto) de los actos comunicados (art. 17), con posibles consecuencias en los recursos personales y materiales); por los nuevos ingresos por tasas; por la modificación del régimen sancionador; ... con probables efectos también en terceros y en la economía.

La memoria económica que obra en el expediente, persigue proporcionar datos que den respuesta a las exigencias descritas. Se hace preciso señalar que, en general, se ha efectuado un esfuerzo por incluir en la memoria los contenidos exigidos, como examinaremos con más detalle en los apartados siguientes del informe, concluyendo que no comporta gasto, sino que produce un ahorro anual que cuantifica, aproximadamente, en 3.955.830,00€, si bien entendemos que debería expresar cada uno de los sumandos que conducen al resultado numérico final, procurando aclarar los datos económicos en materia de personal, en lo que a la encomienda de tareas y contratos con IHOBE se refiere, a los que más adelante nos referiremos, con más detalle.

III.2.1.- Con objeto de evaluar la **viabilidad presupuestaria** de la norma tramitada teniendo en cuenta el escenario presupuestario actual y las previsiones a futuro, y examinado el texto del anteproyecto y el contenido de la Memoria Económica, cabe enmarcar la repercusión presupuestaria de la aplicación del anteproyecto en las siguientes áreas:

### **1.- Presupuesto de Gastos**

**Capítulos 1 y 2.-** La memoria recuerda que en la memoria que acompañaba al Anteproyecto de Ley que posteriormente se convirtió en la Ley 1/2005, de 4 de febrero, de prevención y corrección de la contaminación del suelo, se cifraba en 13 personas la necesidad de nuevos medios humanos a incorporar a la Dirección de Calidad Ambiental para atender el conjunto de previsiones derivadas de dicha norma. En concreto se solicitaban los siguientes 13 nuevos puestos de trabajo: 1 Asesor/a Jurídico/a; 4 Técnicos Superiores; 4 Técnicos Medios; 2 F.P.; 1 Administrativo; 1 Auxiliar Administrativo.

Continúa la memoria que la Ley se aprobó a principios del año 2005. Los dos primeros técnicos se incorporaron en 2007 y posteriormente –en 2008- se incorporaron otros 2 técnicos. Asimismo, el equipo dispone de un letrado asignado a la Dirección de Planificación Ambiental que lleva a cabo labores de asesoramiento. La insuficiente dotación de personal, derivada de la no materialización de las previsiones de dotación de personal previstas en la tramitación de la Ley 1/2005 de 4 de febrero, ha exigido a la Dirección de Calidad Ambiental disponer de la colaboración de técnicos adscritos a IHOBE a través de la Encomienda que se suscribe todos los ejercicios, y que se recoge en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (...)

La memoria señala, asimismo que las previsiones simplificadoras que prevé el Anteproyecto, por sí solas, no son suficientes para paliar la insuficiente dotación de medios humanos. Y recuerda que el Anteproyecto de Ley incorpora una serie de disposiciones en materia de calidad del suelo cuya gestión precisará de una dotación suficiente de personal:

- *Informes de situación del suelo*
- *Inventario de suelos con actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo*
- *Plan de suelos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*
- *Registro Administrativo de la Calidad del Suelo*
- *Entidades acreditadas en investigación y recuperación del suelo*
- *Inspección y vigilancia*
- *Sistema de tasas en materia de calidad del suelo*

- *Régimen sancionador*

Procede, sin embargo, puntualizar, que no todas estas disposiciones son nuevas, sino que muchas de ellas ya se encontraban previstas en la legislación vigente (en la Ley 1/2005, ya se contempla el registro, régimen sancionador, inventario...).

Y concluye la memoria que, *“en consecuencia, se considera que siguen básicamente vigentes las necesidades de personal que se señalaron en la memoria económica que acompañaba a la norma anterior.*

*En función de la misma debería dotarse al servicio responsable de tramitar los procedimientos de declaración de calidad del suelo de las 8 personas que aún no se han incorporado, esto es, 2 técnicos superiores, 2 técnicos medios, 2 FP, 1 administrativo y 1 auxiliar administrativo. Actualizando la situación con el nuevo Anteproyecto, se considera que la simplificación de trámites que introduce justifica la innecesariedad de 1 persona demandada en la memoria económica mencionada (concretamente de 1 FP). Esto supondría un coste global de TRESCIENTOS VEINTISIETE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO EUROS (327.558€)<sup>1</sup>.*

*De lo expuesto se deduce que los gastos derivados de este Anteproyecto se circunscriben al personal necesario para llevar a cabo las actuaciones previstas en el mismo, y en su defecto, a los costes recogidos en la Encomienda realizada con IHOBE y otros contratos que se deban realizar para poder atender, con garantías suficientes, los compromisos adquiridos en el mismo.*

*Se estima, asimismo, que se producirá un ahorro en el gasto derivado de las asistencias técnicas especializadas que se contratan a través de la Sociedad Pública Ihobe, con el fin de apoyar en la realización de los informes de valoración de las investigaciones de la calidad del suelo.*

*El coste medio anual de dicha contratación entre el periodo 2008 a 2012 ha sido de 320.000 euros.*

*Como más adelante se expondrá en detalle, se ha estimado que, entre 2013 y 2040, 7.409 emplazamientos estarán dentro de alguno de los supuestos de actuación que el Anteproyecto de Ley contempla. De estos, el 40% será objeto de investigación de la calidad del suelo, esto es, 2.964 investigaciones sobre un total de 7.409 emplazamientos.*

*Dado que, en base a lo expuesto, el trabajo de las asistencias técnicas contratadas tendrá por objeto el 40% de los emplazamientos, (frente al 60% que se someterá al procedimiento de declaración de aptitud de uso del suelo o que quedará exento de los procedimientos de declaración en materia de calidad del suelo) se producirá un ahorro anual estimado en 192.000 euros.”*

Procede hacer notar que no se proporcionan datos sobre el gasto, para esta Administración, derivado de la encomienda de gestión a IHOBE, S.A., y otros contratos, por este concepto. No se describen las tareas encomendadas o contratadas afectadas, ni su coste por relación al coste si se asumieran por personal de plantilla. El citado informe de la Dirección de Presupuestos, de 7 de noviembre de 2013, ha examinado los datos proporcionados y señala, al respecto, que *“conforme a lo detallado en la memoria económica, si bien, en principio, faltarían para completar la totalidad de las plazas solicitadas en su momento 8 plazas de diferente categoría, actualmente se consideran 7 las plazas necesarias en el servicio responsable de tramitar los procedimientos en materia de calidad de suelo.*

---

<sup>1</sup> Los cálculos han sido realizados con niveles básicos por grupo e incluidos los costes de Seguridad Social

La valoración aproximada (valoración a niveles básicos) que se realiza del coste de dichas plazas, asciende a un importe total de 327.558 euros.

Conforme a la memoria económica, los gastos derivados del desarrollo del trabajo por aplicación de lo establecido en el anteproyecto de ley se ceñirían, en caso de aprobar y cubrir la plantilla solicitada para el Departamento, a los gastos relativos a dicho personal, y en su defecto a los gastos por la encomienda con IHOBE y por otros contratos que se efectúan hasta la fecha. Gastos de IHOBE, relativos a los gastos del personal técnico de la propia sociedad, que no quedan cuantificados en el documento remitido, y la de los “otros contratos” se supone serán aquellos gastos que son financiados con las partidas presupuestarias citadas en el apartado 4, y que en los proyectos de presupuestos para 2013 y 2014 son los siguientes:

						Proyecto Presupuesto	
						2013	2014
9	4421	21	23201	0	Servicios de profesionales independientes	25.000	75.000
						Actuaciones en suelos contaminados.	
9	4421	21	23899	11	Crédito comprometido en años anteriores.	112.284	
						Actuaciones en suelos contaminados.	
						Crédito de compromiso: 2014: 0,15 M; Total:	
9	4421	21	23899	22	0,15 M.	222.420	
						Actuaciones en suelos contaminados.	
						(vertederos públicos). (Ctdo.) Crédito	
9	4421	21	23899	14	comprometido en años anteriores.		150.000
						Actuaciones subsidiarias en materia de	
9	4421	21	23899	15	residuos peligrosos y suelos contaminados.		120.000
						TOTAL	
						359.704	345.000

La partida presupuestaria del programa 4421 “Protección del Medio Ambiente” destinada a financiar la encomienda a IHOBE, la cual contiene la financiación de trabajos referentes a diferentes áreas de la protección medioambiental, incluida la de suelos contaminados, es:

						Proyecto Presupuesto	
						2013	2014
9	4421	21	23899	29	Encomienda a IHOBE,S.A, Administración Ambiental.	1.815.000	1.800.000

En todo caso, la creación de plazas de plantilla, conforme a lo establecido en el artículo 13.4 de la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2012, vigente en 2013, requiere de la autorización expresa del Consejo de Gobierno siempre que, para los supuestos contemplados en el mismo, cuente con la adecuada financiación y tenga de forma previa el informe favorable del órgano competente en materia de función pública.

Por otra parte, se menciona también la existencia de contrataciones para asistencias técnicas especializadas realizadas, a través de IHOBE, con el fin de apoyar en la realización de los informes de valoración de las investigaciones de la calidad del suelo cuyo coste medio anual ha ascendido en los últimos ejercicios a 320.000 euros, y que a futuro, debido a la simplificación de los procedimientos a implantar, se prevé que se verá reducida su intervención y coste en un 60%, esto es, se estima que el gasto pasaría a suponer del orden de 128.000 euros.”

**Capítulo 6:** Cabría esperar nuevas necesidades de material inventariable para el Departamento proponente, derivadas, en su caso, de la creación de los puestos de trabajo, si bien no se ofrece valoración al respecto.



**Capítulos 4/7:** - El artículo 41 del anteproyecto, referido a las personas físicas o jurídicas obligadas a adoptar las medidas de recuperación de suelos contaminados y alterados, prevé en su apartado 7 (en los mismos términos que el artículo 29.5 de la citada Ley 1/2005, de 4 de febrero) que *“la adopción de dichas medidas podrá llevarse a cabo mediante la suscripción de convenios de colaboración entre quienes deban adoptar dichas medidas y las administraciones públicas, incluyendo el otorgamiento de ayudas públicas, previo compromiso de que las posibles plusvalías que adquieran los suelos después de su recuperación revertirán en la cuantía subvencionada a favor de la Administración Pública que la haya financiado, en los términos del artículo 48 de esta Ley”*.

Por su parte, el artículo 48- *“Ayudas Económicas”* (que se corresponde, en parte, con el vigente artículo 37 de la citada Ley 1/2005) establece que *“el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley podrá ser incentivado a través del otorgamiento de subvenciones o préstamos privilegiados y el establecimiento de beneficios fiscales. Tales incentivos no podrán otorgarse a quien causó la contaminación o alteración del suelo...”*. Se especifica, también, el requisito adicional referido a la *“previa constitución de garantía a fin de asegurar que las plusvalías derivadas de dicho incumplimiento, revertirán en la cuantía subvencionada, a favor de la Administración Pública que la haya financiado”*. Se ha suprimido la previsión actual relativa a que *“deberá tomarse en consideración el precio de adquisición del terreno y el valor después de su recuperación”*, sin que se ofrezca argumentación, perdiendo el precepto precisión.

Respecto a las ayudas económicas, la memoria económica proporciona los datos siguientes:

*“...Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial realiza anualmente una convocatoria de subvenciones a Ayuntamientos, Mancomunidades, otras Entidades Locales, Organismos Autónomos Locales y Sociedades Mercantiles Locales que realicen acciones que promuevan el desarrollo sostenible.*

*En el marco de la citada convocatoria se encuentra una línea vinculada a los suelos contaminados. Así, son subvencionables aquellas acciones de investigación y recuperación de suelos contaminados, realizadas tanto en terrenos que han soportado actividades industriales potencialmente contaminantes, como en depósitos incontrolados de residuos antiguos que cesaron antes de la entrada en vigor del Decreto 423/1994, de 2 de noviembre, sobre gestión de residuos inertes e inertizados, siempre y cuando la recuperación esté dirigida a compatibilizar la calidad del suelo con el uso final del emplazamiento y que este uso final previsto sea un uso prioritariamente social. Sólo se concede la ayuda cuando dichas acciones se realicen sobre terrenos de titularidad local siempre y cuando no exista otro obligado a realizar la actuación objeto de subvención según la legislación aplicable o cuando el obligado no pueda llevar a cabo la actuación por encontrarse en situación de concurso. No son objeto de subvención las acciones de recuperación de suelos públicos que se destinen a la construcción de viviendas o suelo industrial.*

*En la tabla siguiente se recoge información respecto a los proyectos que han sido objeto de subvención, en la línea de suelos contaminados, en los últimos 3 años:*

Año	Proyectos subvencionados	Importe total de las subvenciones	m <sup>2</sup> recuperados	m <sup>2</sup> investigados
2010	17	1.341.562 €	24.338	446.536,38
2011	10	562.878,80 €	57.471	493.759
2012	19	623.942,77	21.600	158.400

De lo anterior se deriva que todas las actuaciones subvencionadas van encaminadas a reducir los impactos que la presencia de sustancias contaminantes pueda tener sobre la salud de las personas y de los ecosistemas.

En la tabla se recoge la estructura presupuestaria correspondiente al ejercicio 2013 para la convocatoria de este año y los importes plurianuales que se piensan destinar a la misma.

SECCIÓN; SUBPRO; servicio; CENTRO; SUBCON; partida	Denominación	2013	2014	2015	Total
09.44210.22.0100.722.01.202	Subvenciones a Ayuntamientos. Línea Suelos Contaminados.	90.000	90.000	420.000	600.000

Consultado el BOPV, se aprecia que mediante Orden de 19 de junio de 2013, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial (BOPV nº 129, de 8 de julio de 2013), se convocaron dichas ayudas por el importe consignado en los Presupuestos (*proyecto*): 600.000,00€. En el proyecto de Presupuestos Generales de la CAPV para 2014, aprobado por Consejo de Gobierno de 29 de octubre de 2013, en la partida 09.4421.22.72201.005 para “*Subvenciones 2014 a Ayuntamientos que realicen acciones que promuevan el desarrollo sostenible*” se consigna crédito de pago 2014: 410.000,00€; crédito de compromiso: 2015: 0,41 M; 2016: 1,23M Total 1,64M (convocatoria general que incluye la “línea de suelos contaminados”).

Nos encontramos, pues, ante una línea de ayudas destinada exclusivamente a Ayuntamientos, Mancomunidades, otras entidades locales, organismos autónomos locales, agencias de desarrollo local y sociedades mercantiles locales, si bien se recuerda que la previsión legal de incentivos se refiere a cualquier persona que cumpla las obligaciones de la Ley, excepto el causante de la contaminación. Aunque el órgano promotor indica en la memoria que “*no se prevé ninguna incidencia adicional a la que ya se deriva de la normativa vigente*”, no se ha facilitado a este Servicio otros datos que el número e importe de las ayudas concedidas, sin evaluar los resultados producidos a través del contraste con los objetivos preestablecidos, que justifique el mantenimiento del programa de ayudas, en los términos en los que se encuentra configurado.

## 2. Presupuesto de Ingresos

El capítulo VIII del Anteproyecto introduce, como novedad respecto a la regulación anterior, una serie de tasas vinculadas a la prestación de los siguientes servicios ambientales por la Administración vasca:

1. Emisión de informes de valoración de las investigaciones de la calidad del suelo
2. Emisión de resoluciones por las que se autoriza la excavación
3. Emisión de declaraciones de la calidad del suelo
4. Emisión de resoluciones de exención
5. Emisión de declaración de aptitud de uso del suelo
6. Emisión de resolución de acreditación como entidad de investigación de la recuperación del suelo
7. Modificación de acreditación de entidad para la investigación y recuperación de la calidad del suelo
8. Consulta al Registro Administrativo de la Calidad del Suelo

Consta en el expediente el preceptivo informe de la Dirección de Administración Tributaria, de 27 de julio de 2012 en el que se señalaba lo siguiente:

### “V.- CONSIDERACIONES

*Teniendo en cuenta lo expuesto y siempre refiriéndonos a los aspectos tributarios del anteproyecto de ley consideramos lo siguiente:*

*1. Para evitar la dispersión normativa se entiende conveniente sustituir el capítulo VIII del anteproyecto de ley por una nueva disposición final que añada un nuevo capítulo II al título IX del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre (LTPP).*

*2. Se ha simplificado la redacción de los artículos que regulan el hecho imponible y el sujeto pasivo de la tasa.*

*3. Se ha completado el hecho imponible con las actuaciones relativas al procedimiento de acreditación de la recuperación del suelo, resolviendo un error de omisión. La tarifa asignada a la emisión de la resolución de esta actuación es, por la similitud de las tareas realizadas, la misma que la correspondiente a la emisión de la resolución de declaración de aptitud de uso del suelo.*

*4. Se ha establecido el devengo de la tasa de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 13 de la LTPP. Al mismo tiempo se establece la posibilidad de exigir el pago de la tasa en el momento en que se formule la petición de la actuación correspondiente, tal como ha entendido conveniente el órgano ambiental que gestiona la tasa.*

*5. De igual manera, el órgano ambiental ha decidido establecer, como norma general, la obligatoriedad de practicar la operación de autoliquidación por parte de los sujetos pasivos de la tasa, en el momento de solicitud de las actuaciones. No obstante, en los procedimientos de declaración de calidad del suelo, será el órgano ambiental quien liquide la tasa tras la emisión de la resolución correspondiente, momento en el que podrá establecerse la cuantía de la tasa a liquidar.*

*6. Las consideraciones realizadas llevarían a realizar las oportunas modificaciones, en torno a la cuantificación de la cuota de la tasa, en los siguientes artículos del anteproyecto de Ley:*

- *Artículo 35.2.g), donde dice:*

*g) La cuantía de la tasa a liquidar de conformidad con lo dispuesto en esta norma.*

*debería decir:*

*g) La cuantía de la tasa a liquidar de conformidad con lo dispuesto en capítulo II del título IX del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado.*

- *La letra e) del artículo 40 y la letra h) del artículo 35.2 deberían ser eliminadas una vez establecido el procedimiento de autoliquidación por la solicitud del inicio de los procedimientos que se regulan en estos artículos.*

Finalmente, por todo lo expuesto, se propone la siguiente redacción para la nueva disposición final del anteproyecto de Ley:

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA.** Tasa por actuaciones en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo.

Se introduce un nuevo capítulo II dentro del título IX del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, con la siguiente redacción:

**CAPÍTULO II. TASA POR ACTUACIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO**

Artículo 191 quater. – Hecho imponible.

Constituye el hecho imponible de esta tasa la prestación de servicios o realización de actividades en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo, del órgano ambiental, consistentes en:

1. En el procedimiento de declaración de calidad del suelo, la emisión de los siguientes pronunciamientos del órgano ambiental:
  - a) Informes de valoración de las investigaciones de la calidad del suelo por resultar incompletos los informes de investigación presentados
  - b) Resoluciones por las que se autoriza la excavación
  - c) Declaraciones de calidad del suelo
  - d) Resoluciones de exención
2. La emisión de la resolución de declaración de aptitud de uso del suelo.
3. La emisión de la resolución de acreditación de la recuperación del suelo
4. La emisión de la acreditación como entidad de investigación y recuperación de la calidad del suelo.
5. La tramitación de solicitudes de modificación de las acreditaciones concedidas como entidad de investigación y recuperación de la calidad del suelo, motivada por la ampliación del alcance de la acreditación y/o de los jefes de proyecto y analistas de riesgos cuya capacitación no haya sido previamente valorada.
6. El pronunciamiento en relación con las consultas formuladas al Registro Administrativo de la Calidad del Suelo.

Artículo 191 quinquies. – Sujeto pasivo.

Son sujetos pasivos de esta tasa las personas físicas o jurídicas que soliciten alguno o algunos de los servicios o actividades que constituyen el hecho imponible.

Artículo 191 sexies. – Devengo.

La tasa se devengará cuando se preste el servicio o se realice la actividad que constituye el hecho imponible. No obstante, el pago podrá exigirse en el momento en que se formule la petición de la actuación correspondiente.

Artículo 191 septies. – Cuota.

1. La cuota de esta tasa se exigirá según la siguiente tarifa (euros):

- a) En el procedimiento de declaración de calidad del suelo:
 

-	Emisión de informes de valoración de las investigaciones de la calidad del suelo	150,00
-	Emisión de resoluciones por las que se autoriza la excavación	200,00
-	Emisión de declaraciones de calidad del suelo	200,00
-	Emisión de resoluciones de exención	100,00

- b) *Emisión de la resolución de declaración de aptitud de uso del suelo* 150,00
- c) *Emisión de la resolución de acreditación de la recuperación del suelo* 150,00
- d) *Concesión de acreditación como entidad para la investigación y recuperación de la calidad del suelo* 400,00
- e) *Modificación de la acreditación como entidad para la investigación y recuperación de la calidad del suelo* 100,00
- f) *Consulta al Registro Administrativo de la Calidad del Suelo* 50,00

2. *En los procedimientos de declaración de calidad del suelo el importe de la cuota de la tasa a liquidar se calculará en función del número de pronunciamientos que se emitan en dicho procedimiento.*

*Artículo 191 octies. – Bonificaciones*

1. *En el procedimiento de declaración de calidad del suelo se aplicarán las siguientes bonificaciones:*

- d) *el 10% de la cuota en el caso de pequeñas y medianas empresas, de conformidad con la definición de la Recomendación de la Comisión nº 2003/361/CE de 6 de mayo de 2003*
- e) *el 20% de la cuota en el caso de microempresas, de conformidad con la definición de la Recomendación de la Comisión nº 2003/361/CE de 6 de mayo de 2003*
- f) *el 50% de la cuota cuando los sujetos pasivos acrediten poseer la certificación EMAS*

2. *Los sujetos pasivos que reúnan las condiciones para aplicar alguna de las bonificaciones establecidas en el apartado anterior deberán acompañar a la solicitud de inicio del procedimiento una declaración responsable del cumplimiento de las mismas.*

*Artículo 191 nonies.- Liquidación de la tasa*

1. *Los sujetos pasivos deberán determinar e ingresar la deuda tributaria mediante autoliquidación en el momento de la solicitud de la actuación correspondiente.*

2. *No obstante, en los procedimientos de declaración de calidad de suelo, será el órgano que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente quien determinará la cuantía y liquidará la tasa tras la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento.”*

Procede hacer notar que en el texto del anteproyecto al que ha tenido acceso esta Oficina, no se han tenido en cuenta las consideraciones y propuesta de redacción formuladas por la citada Dirección de Administración Tributaria a quien, se recuerda, corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.a) del vigente Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, “*todas las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración general e institucional de la CA en materia de Administración Tributaria*”, sin que, por otra parte, se proporcione razón que motive su no aceptación.

La memoria económica ha realizado una estimación del número de actuaciones vinculadas a la aplicación de las tasas introducidas por el Anteproyecto, y ha calculado el impacto económico que podría derivarse de su aplicación. Transcribimos a continuación, el contenido de la memoria que se refiere a ello:

“*El impacto económico derivado de la aplicación de las tasas que introduce el Anteproyecto resulta de multiplicar el número de actuaciones sujetas a cada procedimiento por la cuota definida para cada tasa. Así el impacto económico se recoge de manera analítica en la siguiente tabla desglosada para las diferentes tasas:*

HECHO IMPONIBLE	NÚMERO DE ACTUACIONES PREVISTAS ENTRE 2013 Y 2040	TASA	COSTE (€)
1. Emisión de informes de valoración de las investigaciones de la calidad del suelo	4.385	150 €	657.750
2. Emisión de resoluciones por las que se autoriza la excavación	355	200 €	71.000
3. Emisión de declaraciones de calidad del suelo	2.964	200 €	592.800
4. Emisión de resoluciones de exención	740	100 €	74.000
5. Emisión de resoluciones de declaración de aptitud de uso del suelo	2.964	150 €	444.600
6. Resolución de acreditación de entidad para la investigación y recuperación de la calidad del suelo	20	400 €	8.000
7. Resolución de modificación de acreditación de entidad para la investigación y recuperación de la calidad del suelo	100	100 €	10.000
8. Respuesta a consulta del Registro administrativo	14.850	50 €	742.500
<b>TOTAL TASAS</b>			<b>2.600.650</b>

Tabla 6. Impacto económico asociado a la introducción de tasas por la prestación de servicios administrativos.

Así, el impacto económico asociado a las tasas por la prestación de servicios ambientales en materia de suelos por parte de la Administración definidas en el Anteproyecto en el País Vasco se cifra en **2.600.650 €**, para el periodo comprendido entre los años 2013 y 2040<sup>2</sup>.

Lo anterior supone un **impacto económico anual que ascienda a 96.320 €/año aproximadamente**.

No obstante, deberá tenerse en cuenta que, en base a las especiales características del tejido empresarial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aproximadamente en la mitad de las actuaciones sujetas a tasa, será de aplicación algún tipo de bonificación."

Igualmente, procede hacer notar que se derivarían ingresos de derecho público por la imposición de las sanciones previstas en la Ley. En la vigente Ley también se contempla un régimen sancionador, si bien el propuesto varía la tipificación de las conductas objeto de **sanción** o incorpora nuevos tipos (con carácter general, se tipifican más conductas como sancionables, aumentando el número de infracciones graves y muy graves) y se incrementa la multa máxima en torno a un 25%, pasando de 1.202.000€ a 1.500.000€, de lo que podría razonablemente deducirse una modificación en los

<sup>2</sup> Adviértase que aunque la aplicación de estas tasas supone un impacto económico en forma de gasto para quienes promuevan los procedimientos de declaración de la calidad del suelo y las ECAs, las mismas generan un ingreso para la Administración de la CAPV.

ingresos públicos (art. 32.g) de la LPOHGPV) provenientes de las sanciones, si bien no consta en la documentación a la que ha tenido acceso esta Oficina, estimación al respecto.

Finalmente, procede hacer notar que el artículo 67 establece, como novedad, que los fondos económicos obtenidos por las sanciones que imponga la Administración deberán destinarse íntegramente a medidas dirigidas a la mejora del medio ambiente. Idéntica previsión ya se encontraba en el artículo 103 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente, vinculado, entendemos, al principio de restitución o de restauración como mecanismo de protección del medio ambiente, pero no está previsto en la vigente Ley 1/2005, de 4 de febrero. A este respecto el art. 41 del TRLPOHGPV señala que *“salvo que otra cosa se establezca en la normativa específica de cada ingreso, su producto se destinará a financiar el conjunto de las obligaciones de la entidad que sea titular del mismo”*, por lo que se admite la afectación excepcional de los ingresos, si bien, al menos, debería fundamentarse esta excepción al principio presupuestario de no afectación de los ingresos, y la razón del cambio.

Para finalizar este apartado, transcribimos, a continuación las conclusiones del informe de 7 de noviembre de 2013, de la Dirección de Presupuestos, relativo al Anteproyecto:

*“Como conclusión, tal y como se presenta la información, la aplicación de la nueva ley no hace suponer un impacto económico superior respecto a la ley en vigor.*

*Si bien no queda determinada en la encomienda a IHOBE la dotación presupuestaria específica para suelos contaminados, y tampoco queda explicado en qué cuantía quedaría reducida dicha encomienda en caso de asumir por la plantilla del departamento las labores encomendadas, parece suponerse que no se van a acometer actuaciones que requieran presupuestos superiores respecto de las dotaciones ordinarias tanto del ejercicio actual como las de futuros, por lo que en la medida en que los objetivos y acciones a desarrollar fijados en el nueva norma estén alineados con las previsiones ordinarias de gasto incluidos en los presupuestos del Departamento, esta Dirección de Presupuestos no pone objeción alguna al contenido económico del anteproyecto de Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.*

*En cualquier caso, la solicitud de creación de nuevas plazas de plantilla debería atenerse a la normativa en vigor respecto a las modificaciones de plantilla presupuestaria, y en particular, a lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2012, vigente para 2013.”*

### **3.- Aspectos organizativos.**

La memoria económica mantiene la necesidad de creación de 7 plazas, lo que posiblemente afectaría a la estructura orgánico-funcional del Departamento, y en este sentido, de la configuración que se realice de las nuevas plazas a crear, podía derivarse la necesidad de establecerse nuevos servicios o unidades administrativas, o que algunas de las existentes y, tomando en consideración la reciente reestructuración departamental, resultarían afectadas, si bien no se proporcionan datos sobre ello en el

expediente. En cuanto a la previsión del Registro Administrativo de la Calidad del Suelo recogida en el artículo 46, indicar que ya se contemplaba en el artículo 35 de la vigente Ley 1/2005, de 4 de febrero, si bien, aunque la memoria señala que el citado Registro requeriría *de una dotación suficiente de personal*”, no precisa los medios materiales y personales de la Administración, necesarios para su correcto funcionamiento.

**4.- Incidencia económica que pueda derivarse de su aplicación para los terceros obligados por la Ley.**

La memoria económica identifica las novedades susceptibles de provocar un impacto económico en los agentes afectados:

- *Elaboración periódica de informes de situación del suelo (al menos, cada 5 años) por aquellas actividades sujetas a la normativa de prevención y control.*

La memoria indica que aplicando el coste unitario de 1.000 euros por informe al total de emplazamientos que se estiman afectados (545 en total), y siendo aproximadamente 6 el número de informes periódicos, resulta que el impacto económico asociado a esta novedad es de 3.270.000 € para el periodo comprendido entre 2013 y 2040. Lo anterior supone un coste anual, entre los años 2013 a 2040 de 121.111 € por año, de forma aproximada.

- *Procedimiento de declaración de aptitud del uso del suelo.*

La memoria ha calculado que el 40% de los emplazamientos inventariados (7.409) que todavía quedan pendientes de tramitar procedimientos de calidad del suelo en 2013, se ahorrarían el coste provocado por las investigaciones exploratorias, es decir 2.964 emplazamientos. El coste actualizado asociado a las investigaciones exploratorias se ha estimado en 182.952.382 €, por lo que el ahorro asociado a no realización de estas investigaciones en el 40% de los emplazamientos se estima en 73.180.952 € entre los años 2013 y 2040. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en los emplazamientos en los que no se realice investigación exploratoria, ésta deberá ser sustituida por un informe de situación del suelo realizado por una entidad acreditada. Si se asigna un coste de 1.000€ por informe preliminar y considerando un número de 2.964 (el 40% de 7.409), el coste total estimado para esta actuación sería de 2.964.000 €.

En consecuencia, el ahorro neto derivado de la implantación del procedimiento de aptitud del suelo sería de 70.216.952 € entre los años 2013 a 2040. Lo que supone un ahorro anual de 2.600.628 €.



- *Introducción de supuestos de exención en los procedimientos de declaración de la calidad del suelo.*

La memoria indica que se ha calculado que el 20% de los emplazamientos inventariados (7.409) que todavía quedan pendientes de tramitar procedimientos de calidad del suelo en 2013, se ahorrarían el coste provocado por las investigaciones exploratorias, es decir 1.481 emplazamientos. El coste actualizado asociado a las investigaciones exploratorias se ha estimado en 182.952.382 €, por lo que el ahorro asociado a no realización de estas investigaciones en el 20% de los emplazamientos se estima en 36.590.476 € entre los años 2013 y 2040.

En consecuencia, el ahorro neto derivado de la implantación de los supuestos de exención sería de 36.590.476 € entre los años 2013 a 2040. Lo que supone un ahorro anual de 1.355.202 €.

- *Inclusión de tasas por la prestación de servicios por parte de la Administración General de la CAPV.*

Ya hemos visto que la memoria efectuaba una estimación razonada de 2.600.650€ entre los años 2013 a 2040, lo que supone un impacto económico anual de 96.320€, sobre cuya repercusión en los terceros obligados al pago, por contraste con los beneficios que ello pueda producir, no se efectúa consideración en el expediente.

La memoria no efectúa estimación económica sobre la *•la Posibilidad de imponer garantías de tipo económico (avales, fianzas), para asegurar el cumplimiento de las medidas impuestas en la declaración de calidad del suelo*, que supondrá una mayor garantía de cumplimiento de las obligaciones ambientales y un coste extra para alguno de los agentes intervinientes, ni sobre la *Posibilidad de imponer multas coercitivas por importe máximo del 10% del coste estimado del conjunto de medidas de recuperación*.

Tampoco sobre otras novedades susceptibles, asimismo, de repercusión económica, tales como los nuevos instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo contemplados en los artículos 13 (*Estudio de alternativas y plan de recuperación*), 14 (*Plan de excavación selectiva*), 15 (*Investigación del estado final del suelo*); o las medidas cautelares contempladas en el art. 22 del anteproyecto; o sobre la *alteración del orden de prelación de los obligados para el cumplimiento de las obligaciones de recuperación que la Ley impone...*

## **5.- Impacto sobre la economía general**

La memoria económica se refiere a ello, sin efectuar una estimación cuantitativa – aunque no se nos oculta su dificultad-, indicando que *uno de los principales objetivos de la norma, enfocado en agilizar y simplificar la intervención administrativa en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo, conllevará un impacto positivo en la competitividad del sector industrial y de servicios. Esta favorable incidencia económica, difícil de valorar a priori, se derivará de las medidas introducidas en el sentido expuesto, y que incentivarán la ejecución de proyectos de inversión por parte de las empresas.*

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, adjunto se da traslado del presente informe al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, para la continuación de la tramitación del mismo.

En Vitoria-Gasteiz a 20 de noviembre de 2013.