

# DICTAMEN 5/03

## sobre el Anteproyecto de Ley para la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Bilbao, 30 de setiembre de 2003

### I.- ANTECEDENTES

El día 8 de julio de 2003 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco por el que se ponía en conocimiento y solicitaba dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco; según lo establecido en el artículo 3 apartado 1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Dicho Anteproyecto de Ley tiene sus antecedentes en la Ley 3/1988, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco “que encuentra su amparo legal en la competencia establecida en el artículo 11.1.a) del Estatuto de Autonomía para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología, aporta un marco estable dentro del cual tanto la actividad de los distintos agentes privados como las políticas de los distintos ejecutivos que concurren en el ámbito espacial y temporal de su vigencia tienen cabida y deben contribuir a los objetivos que en ella se marcan”, sin perjuicio de las Leyes Estatales 38/1995 de Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, 10/1998 de Residuos y 16/2002 de Prevención y control integrados de la contaminación.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran las propuestas y opiniones que considerasen oportunas y dar traslado de las mismas a la Comisión de Permanente o de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 16 de setiembre se reúne en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen, en la que se habían incluido las consideraciones aportadas por los miembros del Pleno del Consejo en el plazo fijado a tal efecto. A partir de lo acordado por esta Comisión, se eleva el siguiente Proyecto de Dictamen al Pleno del CES Vasco del 30 de setiembre de 2003 donde se aprueba por unanimidad.

### II.- CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley para la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco consta de: Exposición de motivos, 49 artículos estructurados en siete Títulos, dos Disposiciones Adicionales, Disposición Transitoria Única, Disposición Derogatoria Única, dos Disposiciones Finales y tres Anexos.

La estructura y el contenido del Anteproyecto de Ley son los siguientes:

#### **Exposición de Motivos**

#### **Título preliminar. Disposiciones generales**

Artículo 1. Objeto de la ley

Artículo 2. Definiciones

Artículo 3. Principios

Artículo 4. Ejercicio de Competencias en materia de protección del suelo

**Título primero. Obligaciones de los poseedores y propietarios de suelos**

Artículo 5. Protección del suelo

Artículo 6. Informes periódicos de la calidad del suelo

Artículo 7. Medidas preventivas y de defensa

Artículo 8. Medidas de control y seguimiento

Artículo 9. Transmisión de suelos

Artículo 10. Obligación de informar

**Título segundo. Instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo**

Artículo 11. Instrumentos

Artículo 12. Investigación exploratoria

Artículo 13. Informe de la investigación exploratoria

Artículo 14. Superación de los Valores Indicativos de Evaluación VIE-B

Artículo 15. Investigación detallada

Artículo 16. Informe de la investigación detallada

**Título tercero. Procedimiento para declarar la calidad del suelo**

Artículo 17. Declaración de la calidad del suelo

Artículo 18. Consultas previas

Artículo 19. Inicio del procedimiento

Artículo 20. Información pública

Artículo 21. Resolución por la que se declara la calidad del suelo

Artículo 22. Inscripción en Registros

Artículo 23. Contenido de la Resolución que declara la calidad del suelo

Artículo 24. Notificación

Artículo 25. Plazo de tramitación

Artículo 26. Normas de procedimiento administrativo

**Título cuarto. Efectos de la declaración de la calidad del suelo**

Artículo 27. Medidas de recuperación de suelos declarados contaminados

Artículo 28. Medidas de recuperación de suelos alterados

Artículo 29. Obligados a adoptar las medidas de recuperación de suelos contaminados y alterados

Artículo 30. Acreditación de la recuperación de suelos contaminados y alterados

Artículo 31. Efectos de la recuperación de un suelo contaminado o alterado

Artículo 32. Utilidad Pública

**Titulo quinto. Instrumentos de la política de suelos**

Artículo 33. Inventario de suelos con actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo

Artículo 34. Plan de Suelos

Artículo 35. Registro Administrativo de la Calidad del Suelo

Artículo 36. Entidades acreditadas en investigación y recuperación de suelos

Artículo 37. Ayudas económicas

Artículo 38. El fondo de protección de suelos

**Titulo sexto. Régimen disciplinario**

Artículo 39. Infracciones

Artículo 40. Infracciones muy graves

Artículo 41. Infracciones graves

Artículo 42. Infracciones leves

Artículo 43. Prescripción de las infracciones

Artículo 44. Graduación

Artículo 45. Sanciones

Artículo 46. Adopción excepcional de medidas cautelares

Artículo 47. Competencias

Artículo 48. Prescripción de las sanciones

Artículo 49. Obligación de reponer

**Disposiciones adicionales**

**Disposición transitoria única**

**Disposición derogatoria única**

**Disposiciones finales**

**Anexo I:** Valores indicativos de evaluación

**Anexo II:** Actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo

**Anexo III:** Contenido mínimo del análisis de riesgos

Exposición de motivos

En la exposición de motivos previa se manifiesta la creciente preocupación por el hecho de que los diferentes usos del suelo se desarrollen de una forma sostenible, esto es, sin perturbar sus características físicas, químicas y biológicas. Y se menciona

la necesidad de establecer medidas preventivas, de defensa y recuperación que impidan que el daño se genere y transfiera a futuras generaciones.

Se menciona que de entre las principales amenazas a las que están expuestos los suelos, es la contaminación la que tiene las consecuencias más graves, ya que la acumulación de contaminantes puede llegar a afectar a las funciones del suelo, dando lugar a lo que se denomina un suelo contaminado. Y al mismo tiempo, se expone que el proceso de industrialización vivido en la CAPV y la ausencia de conciencia social a la hora de minimizar el impacto ambiental ha dado lugar a la aparición de un elevado número de suelos contaminados.

La línea expositora continúa diciendo que tales hechos, unidos a la aparición de nuevas actividades económicas que demandan un suelo adecuado al nuevo uso, han puesto de manifiesto la urgente necesidad de una regeneración ambiental en la cual se incorpore la variable de la calidad del suelo, que ha demandado y finalmente se ha concretado en una política de suelo cuyos principales exponentes son: la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco; el Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2002-2006) y la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, y el presente Anteproyecto de Ley que tiene por objeto la protección del suelo de la Comunidad Autónoma y la prevención de su contaminación derivada de acciones antrópicas, estableciendo, asimismo, el régimen aplicable a los suelos contaminados y alterados existentes en dicho ámbito territorial, en aras a preservar el medio ambiente y la salud de las personas.

Culmina la exposición realizando un sumario del contenido de cada uno de los siete títulos en los que se divide el cuerpo dispositivo.

### Cuerpo dispositivo

**Artículo 1.** Presenta el objeto del Anteproyecto de Ley.

**Artículo 2.** Define a efectos de la presente ley lo que se entenderá por: suelo, suelo contaminado, suelo alterado, valores indicativos de evaluación, actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, riesgo, riesgo aceptable, análisis de riesgos, medidas preventivas, medidas de defensa, medidas de recuperación, medidas de control y seguimiento y mejor tecnología disponible.

**Artículo 3.** Establece los principios conforme a los cuales actuarán las Administraciones, en relación con los suelos de la CAPV.

**Artículo 4.** Hace referencia a distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la CAPV y los municipios, en materia de protección de suelo.

Los **Artículos 5, 6, 7, 8, 9, y 10** se refieren a las obligaciones de los poseedores y propietarios de suelos y regulan, respectivamente, lo siguiente. **Artículo 5:** los deberes y obligaciones en relación con el conocimiento y las medidas preventiva, de defensa, de recuperación y de control y seguimiento. **Artículo 6:** la remisión periódica al órgano ambiental de la CAPV de informes sobre la calidad del suelo afectado por una determinada actividad e instalación. **Artículo 7:** la obligación de adoptar las medidas preventivas y de defensa necesarias para evitar la aparición de acciones contaminantes y minimizar sus efectos, así como la integración de las mismas en la autorización ambiental integrada. **Artículo 8:** la obligación de adoptar las medidas de control y seguimiento que el órgano ambiental de la CAPV imponga, así como la integración de las mismas en la autorización ambiental integrada. Asimismo, se establece que estas medidas podrán imponerse en relación a suelos, que no soportando en la actualidad actividades o instalaciones potencialmente contaminantes, hayan podido verse afectados en el pasado por las mismas o por acciones contaminantes provenientes de suelos colindantes. **Artículo 9:** la obligación, en caso de transmisión de suelos que soporten o hayan soportado determinadas actividades contaminantes, de declararlo en escritura pública y ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad. **Artículo 10:** la obligación de los poseedores y propietarios no poseedores de suelos contaminados de informar al órgano ambiental de la CAPV, ante la detección de indicios de contaminación.

Los **Artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 16** contemplan los aspectos relativos a los instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo. En concreto, regulan, respectivamente, lo siguiente. **Artículo 11:** que los instrumentos son investigaciones. **Artículo 12:** lo que es una investigación exploratoria y su contenido. **Artículo 13:** el contenido que deberá tener el informe comprensivo de la investigación exploratoria. **Artículo 14:** que si de la investigación exploratoria se deduce un resultado que supera los Valores Indicativos de Evaluación-B (VIE-B), habrá que acometer una investigación detallada. **Artículo 15:** lo que es una investigación detallada, lo que se espera de ella y su contenido. **Artículo 16:** el contenido que deberá tener el informe comprensivo de la investigación detallada.

Los **Artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, y 26** versan sobre el procedimiento para declarar la calidad del suelo y establecen, respectivamente, lo siguiente. **Artículo 17:** las circunstancias ante las cuales el órgano ambiental debe declarar la calidad del suelo conducente al otorgamiento de licencias, autorizaciones y demás resoluciones que habiliten la realización de ciertas actividades. **Artículo 18:** que el órgano ambiental informará a los promotores sobre requisitos para la declaración de la calidad, así como contenido y alcance de la información a suministrar para iniciar el procedimiento. **Artículo 19:** el proceso que da lugar al inicio del procedimiento. **Artículo 20:** las causas que dan lugar a la difusión pública de los estudios de investigación de calidad del suelo. **Artículo 21:** el mecanismo conducente a la resolución por la que se declara la calidad del suelo. **Artículo 22:** que la declaración de un suelo contaminado será inscrita en el Registro Administrativo de la Calidad del Suelo y será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad. **Artículo 23:** el contenido que tendrá la resolución que declara la calidad del suelo. **Artículo 24:** que la resolución será notificada a todos los interesados y será susceptible de recurso. **Artículo 25:** que el plazo de la tramitación no superará los seis meses. **Artículo 26:** que en lo no previsto en el título tercero serán de aplicación las normas de procedimiento previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Los **Artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 32** se refieren a los efectos que tendrá la declaración de la calidad del suelo y versan, respectivamente, sobre lo siguiente. **Artículo 27:** sobre las medidas de recuperación de suelos declarados contaminados, diferenciando entre acciones contaminantes anteriores y posteriores a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. **Artículo 28:** sobre las medidas de recuperación de suelos alterados que presenten una alteración de sus características químicas por encima de los valores VIE-B, siempre que la acción que haya generado la contaminación se haya realizado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/1998, de 27 de febrero. **Artículo 29:** sobre a quién o a quienes corresponde la obligación de adopción de medidas de recuperación en el caso de suelos contaminados o alterados después de la Ley 3/1998, así como sobre las consecuencias (p.e. multas coercitivas) en caso de no adopción de las medidas de recuperación estipuladas. **Artículo 30:** sobre el informe que acredite la recuperación del suelo elaborado por una entidad acreditada al efecto. **Artículo 31:** sobre los efectos que tendrá la acreditada recuperación del suelo y la inscripción de la resolución en el Registro Administrativo de la Calidad del Suelo y la cancelación de la nota marginal en el Registro de la Propiedad. **Artículo 32:** sobre la utilidad pública de los suelos recuperados.

Los **Artículos 33, 34, 35, 36, 37 y 38** se refieren a los instrumentos de la política de suelos. En concreto, regulan, respectivamente, lo siguiente. **Artículo 33:** el inventario de suelos con actividades o instalaciones potencialmente contaminantes que será actualizado periódicamente. **Artículo 34:** el Plan de Suelos que deberá contener las directrices estratégicas, líneas de actuación e instrumentos para su puesta en práctica. **Artículo 35:** la creación del Registro Administrativo de la Calidad del Suelo, así como el contenido del mismo. **Artículo 36:** que las entidades que realicen las investigaciones que se contemplan en la Ley tendrán que estar acreditadas conforme a una serie de requisitos y un procedimiento que se establecerá reglamentariamente. **Artículo 37:** los requisitos que se aplican para poder acceder a ayudas económicas para adoptar medidas de recuperación. **Artículo 38:** la creación del fondo para la protección del suelo que servirá para financiar las actuaciones en la materia, y los recursos de los cuales se nutre.

Los **Artículos 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49** versan sobre el régimen disciplinario. Respectivamente, especifican lo siguiente. En los **artículos 39, 40, 41 y 42** se definen las infracciones, clasificándolas en muy graves, graves y leves. **Artículo 43:** los plazos en los que prescriben las infracciones. **Artículo 44:** el mecanismo de graduación de las infracciones. **Artículo 45:** las sanciones que serán impuestas ante la comisión de infracciones administrativas. **Artículo 46:** que excepcionalmente, y con carácter previo a la incoación de expediente sancionador, se podrán imponer al presunto responsable ciertas medidas cautelares que no tengan carácter sancionador. **Artículo 47:** quién es competente en materia de sanciones ante infracciones

muy graves, graves y leves. **Artículo 48:** cuándo prescriben las sanciones impuestas por infracciones muy graves, graves y leves. **Artículo 49:** la obligación de reponer a su estado originario la situación alterada mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles a un coste asumible o su recuperación por equivalente.

Las **Disposiciones Adicionales** hacen referencia a la facultad que tiene el Gobierno para actualizar el importe de las sanciones, así como los Valores Indicativos de Evaluación (y la inclusión de nuevos valores para sustancias contaminantes no incluidas en este momento), las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo y el contenido del análisis de riesgos.

La **Disposición Transitoria Única** manifiesta que los suelos que soporten o hayan soportado actividades o instalaciones potencialmente contaminantes y que en plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se sometan por sus propietarios o poseedores a investigaciones exploratorias y/o detalladas de la calidad del suelo, validadas por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y que concluyan en que el suelo se encuentra contaminado, se someterán al régimen dispuesto en el apartado segundo del artículo 27 y en los apartados primero y segundo del artículo 29, en los plazos que por dicho órgano se fijen.

La **Disposición Derogatoria Única** deroga cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta ley.

Las **Disposiciones Finales** prevén la entrada en vigor de la Ley a los tres meses de su publicación en el BOPV y que el Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley, aprobará las normas reglamentarias necesarias para su cumplimiento.

Por último, se incluyen los **Anexos**. El **anexo I** recoge los valores indicativos de evaluación; el **anexo II**, las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo y el **anexo III**, el contenido mínimo del análisis de riesgos

### III.- CONSIDERACIONES

#### Consideraciones generales

Tal y como se menciona en la Comunicación de la Comisión Europea, de 16 de abril de 2002, el suelo es un recurso vital y, en gran medida, no renovable que está cada vez más sometido a distintas amenazas: erosión, disminución de la materia orgánica, contaminación difusa y local, sellado (causado por la construcción de viviendas, carreteras y otras infraestructuras), compactación (causada por la presión mecánica fruto del uso de maquinaria pesada, del pastoreo excesivo y de actividades deportivas), pérdida de biodiversidad, salinización (causada por la acumulación excesiva de sales de sodio, magnesio y potasio), etc.; y todos estos procesos se producen y empeoran debido a la actividad humana y es probable que el cambio climático, además, empeore su situación.

En consecuencia, la protección del suelo está cobrando cada vez más importancia a nivel internacional. En la Cumbre de Río, en 1992, los estados participantes acordaron el concepto de desarrollo sostenible y adoptaron varias convenciones jurídicamente vinculantes en materia de cambio climático, diversidad biológica y desertificación. Posteriormente tuvieron lugar, la aprobación del V Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE "Hacia un Desarrollo Sostenible" (1992-99) y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación de 1994, con el objetivo de evitar y reducir la degradación del suelo, rehabilitar terrenos parcialmente degradados y recuperar tierras desertizadas. Cinco años después de la Cumbre de Río, en 1997, se celebra en Nueva York la Cumbre Extraordinaria Río+5, con la intención de revisar los objetivos establecidos en Río.

En este nuevo marco, y al amparo legal de la competencia establecida en el artículo 11.1.a) del Estatuto de Autonomía para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología, el Parlamento Vasco aprueba la Ley 3/1988, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, y seguidamente se promulga la Ley estatal de Residuos, Ley 10/1998, de 21 de abril; ambas contienen en su articulado referencias explícitas en materia de protección de suelos.

Sin embargo, la limitada disponibilidad del suelo y su creciente erosión y declive de la fertilidad representan una amenaza de primer orden para el desarrollo sostenible. Por ello, la Comisión Europea incluye en el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente de la Comisión Europea (2001-2010) una estrategia temática para la protección del suelo que enfatiza la prevención de la erosión, el deterioro, la contaminación y la desertificación, y presenta en 2002 (año en el que tiene lugar, en Johannesburgo, la Conferencia Mundial Río+10), una Comunicación que tiene por objeto impulsar el compromiso político sobre la protección del suelo.

En este nuevo contexto, se enmarcan el Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2002-2006) y la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, aprobadas por el Consejo de Gobierno Vasco el 4 de junio de 2002, los cuales se fijan como una de sus prioridades, la limpieza de los suelos contaminados de la CAPV.

Sin embargo, y aun reconociendo los pasos dados, debemos tener en cuenta que:

- la alta densidad de población,
- el elevado peso del sector industrial, tradicionalmente especializado en actividades potencialmente contaminantes,
- la existencia de una gran cantidad de suelos contaminados, consecuencia, precisamente, del modelo de industrialización adoptado, y
- la dinámica particularmente alta de construcción de infraestructuras viarias y residenciales,

han convertido al suelo de la CAPV en un recurso especialmente escaso, y parece imprescindible acometer un desarrollo normativo para la protección del suelo.

Por ello, este Consejo considera que resulta altamente pertinente contar con una Ley de protección del suelo en la medida que se está dando una cada vez mayor concurrencia de diferentes usos del suelo que de no regularse pueden contribuir a su degradación.

Sin embargo, este Consejo estima necesario realizar una serie de observaciones al Anteproyecto de Ley que tienen que ver con distintos aspectos, entre los que cabe citar: el objeto del Anteproyecto de Ley, la coherencia entre los objetivos y las actuaciones que se proponen para lograrlos, y la configuración del procedimiento administrativo necesario para declarar la calidad del suelo.

#### Objeto del Anteproyecto de Ley

A pesar de definirse como una Ley de protección del suelo, del objetivo de la misma, que explícitamente se enuncia de la siguiente forma,

***“... la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, previniendo la alteración de sus características químicas de acciones de origen antrópico.***

***Asimismo, constituye objeto de esta ley el establecimiento del régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados y alterados existentes en dicho ámbito territorial, en aras a preservar el medio ambiente y la salud de las personas”***,

y tras la lectura del contenido, se deduce que esta Ley se centra en la contaminación de los suelos, sin contemplar el conjunto de las dinámicas de degradación y destrucción, y en particular, las que representan una mayor amenaza en el caso de la CAPV.

En primer lugar, se olvida de la alteración química que produce la deposición ácida cuando, tal y como refleja el Informe “Indicadores Ambientales 2002” del Gobierno Vasco y, si bien la muy alta deposición ácida que este país soportaba en el pasado ha venido disminuyendo desde 1970, a partir de 1997 se ha producido un pronunciado repunte, debido al incremento de las emisiones de SO<sub>2</sub> y, sobre todo, de NO<sub>x</sub>, lo que ha dado lugar a un incremento medio del 2% en la década de los 90.

En segundo lugar, no contempla factores muy importantes de degradación/destrucción del suelo que han venido recogiendo en los sucesivos informes del propio Gobierno Vasco, como es el caso de la erosión y la destrucción por sellado o artificialización, como consecuencia de:

- ✓ utilización de técnicas de corta a matarrasa con destocamiento en la silvicultura del pino (la cual lleva a la pérdida de hasta 50 toneladas por hectárea) o el cultivo de la vid; resaltados en el Informe “Necesidades totales de materiales para la CAPV”,
- ✓ las actividades de la construcción, especialmente en una Comunidad como la nuestra que destaca por su muy elevada densidad de población y que, además, está sometida a un proceso de construcción especialmente alto.

El Informe de la Comisión Europea “Hacia una estrategia temática de protección del suelo” declara “que no hay evidencia de remisión de las tendencias negativas en el proceso de degradación. Por el contrario, la información disponible sugiere que en décadas recientes se ha producido un incremento de algunos de los procesos de degradación”. Y la situación en la CAPV es aún más preocupante ya que el porcentaje de suelo sellado como consecuencia de las infraestructuras de transporte supera el doble del de la media comunitaria (2,5% frente a 1,2%), según datos del propio Gobierno Vasco. El ritmo de construcción urbana del Estado español es mayor que el de Alemania y Francia conjuntamente (unos 140 millones de habitantes frente a los 40 del Estado) y la CAPV participa del boom inmobiliario estatal. Según el Informe del Gobierno Vasco “Indicadores Ambientales 2002”, entre 1996 y 1999 la superficie residencial ha aumentado un 20% y la superficie ocupada por actividades económicas en un 25%.

Y en tercer lugar, pero no menos preocupante, no trata específicamente el elevado ritmo de destrucción que soporta el suelo rural.

#### Coherencia entre los objetivos y las actuaciones que se proponen para lograrlo

En la Exposición de motivos se declara que la finalidad de la Ley es alcanzar los tres objetivos sobre los que descansa la política de protección del suelo de la CAPV. Estos son:

1. prevenir la aparición de nuevas alteraciones en los suelos,
2. dar solución a los casos más urgentes, y finalmente,
3. planificar a medio y largo plazo la resolución del pasivo heredado en forma de suelos contaminados cuya recuperación no presenta en la actualidad un carácter de urgencia.

Este Consejo considera que existe cierta incoherencia entre tales objetivos y las actuaciones contempladas para lograr los dos últimos.

No nos parece clara la idoneidad del Anteproyecto de Ley con respecto al segundo objetivo, en la medida que no se explica lo que se entiende por “casos más urgentes”. Podríamos estimar que algunos de los casos contemplados en el artículo 17, y especialmente los apartados a) y b) podrían atribuirse a tal objetivo, pero lo cierto es que tales casos urgentes no vienen recogidos explícitamente. En consecuencia, no nos es posible determinar la adecuación entre objetivo y actuaciones a poner en marcha.

Asimismo, no se vislumbran actuaciones tendentes a lograr el tercer objetivo, este es, “planificar a medio y largo plazo la resolución del pasivo heredado en forma de suelos contaminados”. El artículo 34 “Plan de suelos” sólo contempla el compromiso de crear tal plan, que definirá “las directrices estratégicas (...) las necesidades de actuación (...) los instrumentos adecuados”. Sin embargo, este Consejo estima que no se puede planificar la eliminación de los suelos contaminados mientras no se cuente con el “Registro Administrativo de la Calidad del Suelo”, previsto en el artículo 35.

#### Configuración del procedimiento administrativo necesario para declarar la calidad del suelo

El Anteproyecto crea un nuevo procedimiento administrativo destinado a determinar si un suelo está o no contaminado y a imponer, en su caso, las medidas de recuperación oportunas.

Este Consejo estima que este nuevo procedimiento paraliza innecesariamente la tramitación de algunas licencias administrativas, lo que podría conllevar dilaciones innecesarias y perturbaría sin ningún beneficio ambiental el normal desarrollo de la actividad de muchas industrias, incrementando el atasco administrativo en materia de medio ambiente y haciendo aún más compleja la obtención de permisos ambientales.

En suma, bajo nuestro punto de vista, el Anteproyecto de Ley presenta insuficiencias y se asemeja más a una Ley de protección del suelo de la contaminación química por vertidos, sin que ello suponga minusvalorar la importancia de este fenómeno. Por ello, y teniendo en cuenta la importancia de los procesos de degradación no química y de destrucción del suelo, sería conveniente:

- bien contemplar los otros casos de destrucción del suelo que han sido citados por este Consejo, y revisar el grado de adecuación entre los objetivos y las actuaciones a poner en marcha, así como la configuración del procedimiento administrativo necesario para declarar la calidad del suelo, y el conjunto de aspectos que se mencionan en las consideraciones específicas que figuran a continuación
- o bien complementar esta Ley de Protección del suelo con otra o con un Plan tendente a atajar la incidencia de los factores citados.

### Consideraciones específicas

#### TÍTULO PRELIMINAR.- Disposiciones Generales

##### Artículo 2. Definiciones

##### Apartado 2: Suelo contaminado

Este Consejo considera que la definición de suelo contaminado que plantea el Anteproyecto,

***“todo suelo que presente una alteración de origen antrópico en relación con sus características químicas, incompatible con sus funciones debido a que suponga para el uso actual o pueda suponer, en el supuesto de cambio de uso, un riesgo inaceptable para la salud de las personas o el medio ambiente ...”***

no coincide con la establecida en la Ley General de Protección de Medio Ambiente del País Vasco (artículo 80.1)

***“Son suelos contaminados aquellos que presenten una alteración de sus características químicas incompatible con sus funciones, debido a que supongan un riesgo inaceptable para la salud pública o el medio ambiente, y así sean declarados por el órgano ambiental de la CAPV.”***

y es excesivamente amplia ya que a tenor del proyecto, será suelo contaminado todo suelo que presente una alteración de sus funciones de forma que suponga un riesgo inaceptable para el uso actual o pueda suponerlo, en el supuesto de cambio de uso.

Esta definición se niega a sí misma en la medida en que, si hay que tener en cuenta, además del uso actual, cualquier posible uso futuro, entonces el uso actual es indiferente. Ello se contradice además con el resto del proyecto y especialmente con la metodología de la investigación exploratoria. Por otra parte, si el cambio de uso de un suelo es uno de los supuestos de

inicio del procedimiento de declaración de la calidad del suelo es precisamente porque en ese momento se tendrá que valorar el riesgo del suelo con respecto a ese nuevo uso.

Entendemos por tanto que el concepto de suelo contaminado debe corresponderse con el ya establecido en la Ley General de Protección de Medio Ambiente del País Vasco, refiriéndose a los riesgos que plantee un suelo en relación con su uso actual o con su uso previsto en el supuesto de cambio de uso del mismo.

### **TÍTULO PRIMERO.- Obligaciones de los poseedores y propietarios de suelos**

#### **Artículo 7. Medidas preventivas y de defensa**

Este Consejo estima que la existencia de medidas preventivas destinadas a evitar la contaminación de los suelos no puede llevar a la Administración a exigir cualquier medida a los titulares de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes.

Por ello, consideramos que la redacción del artículo 7.4 debería matizarse de forma que la Administración pueda exigir la adopción de las medidas oportunas, siempre que ello sea necesario para evitar la presencia en el suelo de sustancias contaminantes que produzcan la alteración o la contaminación del suelo, vinculando claramente este precepto con el artículo 7.1.

#### **Artículo 8. Medidas de control y seguimiento**

Este Consejo entiende que para que la Administración exija a los poseedores y a los propietarios de suelos medidas de control y seguimiento (artículo 8.1), éstas deben estar justificadas por razón de existencia de riesgos para la salud humana o el medio ambiente derivadas de los mismos (es decir, que sean suelos contaminados) o, al menos, que tengan riesgo de verse afectadas por sustancias contaminantes.

### **TÍTULO TERCERO.- PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA CALIDAD DEL SUELO**

#### **Artículos 17. Declaración de la calidad del suelo y Artículo 25. Plazo de tramitación**

Según el anteproyecto, cualquier instalación o ampliación de una actividad en un suelo que soporte o haya soportado una actividad potencialmente contaminante (apartado 1.a), así como la ejecución de proyectos de movimiento de tierras en emplazamientos actualmente inactivos y que han soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante (apartado 1.b), requerirán la previa incoación de un procedimiento de declaración de la calidad del suelo que impedirá entretanto el otorgamiento de cualesquiera otras licencias o autorizaciones necesarias para la ampliación o instalación (artículo 17.2). Y además, el procedimiento para la declaración de la calidad del suelo puede prolongarse en el tiempo hasta seis meses (artículo 25).

Este Consejo, comprende la finalidad de esta suspensión y su aplicación en casos en los que, de llevarse a cabo los supuestos de hecho del artículo 17.1.a y 17.1.b, podría ponerse en peligro la salud humana o el medio ambiente. Sin embargo, su aplicación generalizada puede producir aún más retrasos en la compleja tramitación administrativa de cuestiones ambientales.

Para solucionar este evidente problema práctico, se podría establecer, sin ningún menoscabo para el medio ambiente, la suspensión con carácter general únicamente hasta conocer el resultado de la investigación exploratoria que debe realizar una entidad acreditada. Según el Anteproyecto, únicamente en el caso de que en ésta se superen los Valores Indicativos de Evaluación B, sería necesaria una investigación detallada, lo que es tanto como decir que si estos valores no se superan, la declaración de la calidad del suelo será lógicamente negativa. Por ello, entendemos que:

- Si no se superan los Valores Indicativos de Evaluación VIE-B, podrían otorgarse aquellos permisos que fueren necesarios, asumiendo lógicamente la instalación o quien lleve a cabo el proyecto de movimiento de tierras una improbable declaración posterior de suelo contaminado o alterado.

- En caso de superarse estos valores, por el contrario, parece razonable esperar al resultado del procedimiento y suspender el otorgamiento de las demás autorizaciones.

De esta forma, las empresas que tengan cierta urgencia para instalarse en estos suelos o para ampliar sus instalaciones dependerían de la búsqueda de una entidad acreditada que lleve a cabo la investigación exploratoria en el plazo que estipulen y no de un complejo procedimiento administrativo, todo ello sin ningún riesgo para el medio ambiente o la salud humana.

#### Artículos 24. Notificación

Estimamos que sería interesante clarificar cuál será el mecanismo de notificación que esperamos no de lugar a silencio administrativo negativo.

### **TÍTULO CUARTO.- EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE LA CALIDAD DEL SUELO**

#### Artículo 27. Medidas de recuperación de suelos declarados contaminados

##### Apartado 3.

***“Si la acción contaminante hubiera tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, las medidas de recuperación de un suelo declarado contaminado tendrán como finalidad restablecer las condiciones del suelo a su estado anterior o, si este no fuera conocido, alcanzar unos estándares de calidad del suelo, al menos iguales, a los Valores Indicativos de Evaluación B, utilizando a tal fin la mejor tecnología disponible a un coste asumible”***

Su redacción puede plantear dos tipos de problemas: uno técnico y el otro gramatical. Estos son los siguientes:

- La referencia al “estado anterior” es imprecisa. Si por “estado anterior” se entiende que el suelo debe volver a su estado originario, ello resultará técnicamente imposible en muchos casos.

Este Consejo propone la siguiente redacción:

***“... restablecer las condiciones del suelo a su estado **inmediatamente anterior al hecho causante de la acción contaminante** o, si este no fuera conocido, alcanzar unos estándares de calidad del suelo, al menos iguales, a los Valores Indicativos de Evaluación B, utilizando a tal fin la mejor tecnología disponible a un coste asumible”***

- Por otro lado, se nos plantea una duda gramatical en relación con el inciso que cierra el apartado y que puede pensarse que se refiere únicamente a alcanzar los estándares iguales a los Valores Indicativos de Evaluación B. En él se habla de utilizar “la mejor tecnología disponible a un coste asumible”, lo que entendemos debe ser aplicable también al supuesto de devolver el suelo a su estado originario, como quiera que se entienda esta expresión.

#### Artículo 31. Efectos de la recuperación de un suelo contaminado o alterado

##### Apartado 3.

En relación con la cancelación de la nota marginal en el registro de la propiedad, este Consejo entiende que una vez que existe una resolución de la Administración competente por la que se declara que un suelo ha dejado de estar contaminado, parece que no tiene sentido que deba ser necesariamente la Administración quien inste al Registro de la Propiedad la cancelación de la misma, sino que cualquier interesado debería también poder hacerlo al objeto de agilizar la cancelación en los supuestos en los que ello sea urgente.

### **TÍTULO QUINTO.- INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE SUELOS**

#### Artículo 34. Plan de suelos

El CES Vasco considera que la redacción del apartado 1 debería alterarse de forma que el grado de consenso necesario para aprobar el Plan de suelos tenga en consideración el papel de este Consejo.

Artículo 36. Entidades acreditadas en investigación y recuperación de suelos

La adopción de medidas de recuperación, así como la elaboración de las investigaciones que se precisan (artículo 36.1) es una facultad que se reserva a entidades acreditadas. Sin embargo, para que existan tales entidades será preciso que la Administración establezca reglamentariamente los requisitos necesarios y el procedimiento para obtener la acreditación (artículo 36.2).

Dado que el anteproyecto será aplicado con anterioridad a que existan entidades que puedan cumplir con sus disposiciones y ello puede provocar en un primer momento problemas, debido a que las primeras entidades que se acrediten pueden copar fácilmente el mercado, entendemos que será preciso acelerar la puesta en marcha de tales disposiciones reglamentarias.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Anteproyecto de Ley para la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 30 de setiembre de 2003

Vº Bº El Presidente  
Rafael Puntonet del Río

El Secretario General  
Manuel Aranburu Olaetxea