

Los suelos contaminados en la legislación de residuos

El Plan Nacional (1995-2005) cuantifica la inversión, en Canarias, en 28 millones de euros



Vertidos de hidrocarburos.

Archivo.

Hay una tendencia mayoritaria a considerar el suelo como un recurso natural no renovable. Para la Carta Europea del Suelo de 1972 adoptada por el Consejo de Europa, “el suelo es uno de los bienes más preciosos de la humanidad. Permite la vida de los vegetales, de los animales y del hombre, en la superficie de la tierra”. Por ello se ha precisado que “los plazos de tiempo necesarios para la formación de un

suelo, han de medirse en tiempos geológicos, pudiendo considerarse como un recurso natural no renovable. Se estima por ejemplo, que 1 cm. de suelo forestal necesita de 200 a 400 años para formarse”.

Lo que caracteriza el suelo no es que sea un elemento natural aislado, sino que constituye el soporte biológico de toda la tierra emergida, por lo que su degradación por la erosión o la contaminación es re-

lativamente fácil y rápida, mientras que su recuperación es difícil, costosa y prolongada. El suelo se degrada, pues, cuando se depositan en él componentes que lo deterioran, como los residuos químicos, o se le incorporan elementos agresivos vía atmósfera, mediante la acidificación. Lo mismo sucede cuando el deterioro de los suelos obedece al ejercicio de actividades productivas, como la minería y

Pedro-Rubens Castro Simancas

*Jefe de Sección de Régimen Jurídico.
Viceconsejería de Medio Ambiente.*

Ambiental Calidad

también la agricultura si adiona elementos nitrogenados en exceso o pesticidas perjudiciales, o se salinizan las superficies por irrigaciones improcedentes.

La contaminación del suelo afecta a la vida desde las formas más elementales, como los microbios, que intervienen en los ciclos básicos de materia y energía hasta las especies más desarrolladas, tanto de flora como de fauna. Caso particular de la contaminación de suelos son las zonas afectadas por las extracciones mineras, en donde es difícil reintroducir la vegetación a causa de la erosión e inestabilidad del suelo, se plantean problemas como la temperatura superficial a causa de la coloración, la concentración de arcillas y la compactación del terreno, las combustiones espontáneas, las zonas de materiales groseros que no retienen agua, la falta de nutrientes y toxicidad por metales y otros compuestos, por la presencia de petróleo o hidrocarburos.

Una circunstancia agravante de este problema es la industria, sobre todo la contaminación producida por la industria química y petroquímica que se deposita sobre el terreno. Para intentar remediar esta situación, grave en países como EE.UU., Alemania, Holanda o Bélgica, se empezaron a adoptar medidas a principios de la década de los 80 del siglo XX. Así, en EE.UU. se adoptó

la normativa CERCLA que dio lugar a la creación del denominado “*Superfund*”. Esta legislación implicaba el establecimiento de la responsabilidad objetiva, principio éste que se ha importado a la actual legislación española, como ahora veremos. Esta responsabilidad era de carácter retroactivo sobre los causantes de estas situaciones, obligándoseles a su reparación y sólo en ausencia de resarcimiento, o cuando se desconociese el origen de los depósitos, intervenía la Agencia de Protección del Medio ambiente (EPA en idioma inglés), utilizando los recursos del citado fondo provenientes de subvenciones públicas, penalizaciones y exacciones abonadas por la industria petroquímica y química (Martín Mateo. Manual de Derecho Ambiental. 1998).

Otros grandes causantes de la contaminación de los suelos, son los productos fitosanitarios o plaguicidas, utilizados para combatir los agentes nocivos en la agricultura, destruir vegetales indeseables o destruir, enervar o prevenir la acción de los organismos nocivos.

También actúan en el ámbito agrícola, los fertilizantes, elementos nutrientes minerales que se aplican a las plantas, como el nitrógeno, fósforo, potasio, calcio, etc. Su incorporación a los sistemas de aguas a través de la filtración de los residuos hasta los acuíferos y corrientes subterráneas, puede dar

lugar, sobretodo con los fertilizantes nitrogenados, a la contaminación de dichas aguas. De manera que los aportes de fertilizantes a cultivos provocan problemas de contaminación en algunos suelos, que traen consigo la pérdida de calidad de los mismos a largo plazo, amen de una serie de procesos inducidos. Así, una vez que el suelo ha sido contaminado, cabe la posibilidad de que la contaminación llegue a las aguas subterráneas; es el caso del nitrato procedente del empleo de nitrógeno para aumentar el rendimiento de los cultivos, situación que reviste especial gravedad en Canarias por la importancia de estas aguas provenientes de los acuíferos insulares. La situación se agrava en los denominados suelos urbanos y periurbanos que están siendo objeto de atención de forma cada vez más intensa. Se trata de suelos sometidos frecuentemente a acciones de alta contaminación provenientes de aguas residuales y vertidos de residuos, que necesitan cuidados especiales mediante el establecimiento de adecuadas redes de saneamiento y de gestión de residuos, respectivamente.

Partiendo de las anteriores consideraciones, de acuerdo con la definición dada por el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados, deberá entenderse como suelo contaminado aquel espacio en el que “su calidad natural ha

sido alterada por la presencia de componentes de carácter tóxico y peligroso de origen antrópico con el consiguiente desequilibrio en las funciones propias del suelo”.

La regulación por el Derecho Ambiental de esta materia de los suelos contaminados es muy reciente y todavía escasa, en parte motivada por episodios polémicos, como cuando se descubrió hace unos años en Holanda que una nueva urbanización de viviendas se había construido sobre un vertedero de residuos tóxicos industriales. Por eso, han sido ese país y Alemania, los estados que han mostrado mayor interés por esta materia, adoptando normas tuteladoras que se proponen dos objetivos: disminuir la contaminación del suelo de diverso origen y “cambiar la tendencia a la utilización excesiva de superficies” para usos industriales.

En España, esta situación ha sido sustancialmente mejorada por la Ley de Residuos de 1998, que dedica su Título V a los suelos contaminados, lo que implica a los causantes de este deterioro y trasciende, incluso, al Registro de la Propiedad. En dicha Ley se define el suelo contaminado, como “todo aquel cuyas características físicas, químicas o biológicas han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes de carácter peligroso de origen humano, en concentración tal que comporte un riesgo para la sa-

lud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno”.

Legislación de Residuos

Su regulación se halla contenida en el Título V de la citada Ley 10/1998, de Residuos, dedicándoles los artículos 27 y 28 de la misma.

En la gestión de estos suelos, a los efectos de su descontaminación, esta materia puede considerarse una competencia compartida entre la Administración del Estado y la Administración de las CC.AA., con implicaciones de Derecho público y de Derecho privado.

Competencias que se le atribuyen al Gobierno de la Nación:

- a) La determinación de los criterios y estándares, en función de la naturaleza de los suelos y de los usos, previa consulta a las Comunidades Autónomas.
- b) La aprobación y publicación de una lista de actividades potencialmente contaminantes de suelos.

Competencias que se le reconocen a las CC.AA.:

- a) Declarar, delimitar y hacer un inventario de los suelos contaminados por la presencia de componentes de carácter peligroso de origen humano, evaluando los riesgos para la salud o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y es-



La recuperación del suelo es costosa y prolongada.

Archivo.

tándares que, en función de la naturaleza de los suelos y de los usos, se hubieran determinado por el Gobierno del Estado.

- b) A partir del inventario, elaborar una lista de prioridades de actuación, en atención al riesgo que suponga la contaminación del suelo para la salud humana y el medio ambiente.
- c) Establecer los criterios que permitan definir la periodicidad para la elaboración de los informes de situación del suelo que haya sido declarado contaminado y por tanto, que posibilite su seguimiento por la Administración.
- d) Declarar que un suelo ha dejado de estar contaminado tras la comprobación de que se han realizado de for-

ma adecuada las operaciones de limpieza y recuperación.

Obligaciones de Derecho Público

La declaración de un suelo como contaminado obligará a realizar las actuaciones necesarias para proceder a su limpieza y recuperación, en la forma y plazos en que determinen las respectivas Comunidades Autónomas.

Estarán obligados a realizar las operaciones de limpieza y recuperación, previo requerimiento de las Comunidades Autónomas, por este orden, los siguientes sujetos:

- 1º) Como *obligado principal*, los causantes de la contaminación, que cuando sean varios responderán de es-

tas obligaciones de forma solidaria. Es decir, cualquiera de los causantes, de forma individual podrá responder íntegramente de la obligación de descontaminar, y lo hará por todos.

- 2º) Como *obligados subsidiarios*, por este orden, los poseedores de los suelos contaminados (pueden ser, el usufructuario, el arrendatario, el depositario, etc.) y los propietarios no poseedores (esto es, el nudopropietario, el arrendador, etc.) todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36.3. Este precepto de la Ley viene a decir, añadiendo un sujeto más, que en estos casos y en el supuesto de que no se realicen las operaciones de limpieza y recuperación de suelos



La contaminación del suelo afecta a la vida desde las formas más elementales.

Archivo.

contaminados, podrá procederse a la ejecución subsidiaria (por la Administración) por cuenta del infractor y a su costa.

La responsabilidad es objetiva, y por tanto, la transmisión del título del que trae su causa la posesión (por venta, cesión o donación), o el mero abandono de la posesión, no eximen de las obligaciones previstas en la Ley.

Ahora bien, la responsabilidad del causante de la contaminación, puede ser exigida también en vía administrativa por otras normas del ordenamiento jurídico. En efecto, en el caso de que se aprecie la comisión por aquél de una infracción administrativa en materia ambiental, procederá, con carácter general, sin perjuicio

de la imposición de la sanción que proceda, la exigencia por la Administración del cumplimiento por el infractor sancionado del deber de reponer la situación alterada por la infracción a su estado originario. Así lo establece, con carácter general, el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en otro precepto de la Ley de Residuos, en su artículo 36, referido a la "Obligación de reponer, multas coercitivas y ejecución subsidiaria":

1. Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, los infractores estarán obligados a la reposición o restauración de

las cosas al ser y estado anteriores a la infracción cometida, en la forma y condiciones fijadas por el órgano que impuso la sanción.

2. Si los infractores no procedieran a la reposición o restauración, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, los órganos competentes podrán acordar la imposición de multas coercitivas con arreglo al artículo 99 de la Ley 30/1992, una vez transcurrido los plazos señalados en el requerimiento correspondiente. La cuantía de cada una de las multas no superará un tercio de la multa fijada por infracción cometida.
3. Asimismo, en estos casos y en el supuesto de que no

se realicen las operaciones de limpieza y recuperación de suelos contaminados, podrá procederse a la ejecución subsidiaria por cuenta del infractor y a su costa.

Efectos de Derecho Privado

La declaración de un suelo como contaminado podrá ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad a iniciativa de la respectiva Comunidad Autónoma. Esta nota marginal se cancelará cuando la Comunidad Autónoma correspondiente declare que el suelo ha dejado de tener tal consideración.

Los propietarios de las fincas en las que se haya realizado alguna de estas actividades de descontaminación estarán obligados, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública. Este hecho será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

Lo establecido en este Título no será de aplicación al acreedor que en ejecución forzosa de su crédito devenga propietario de un suelo contaminado, siempre que lo enajene en el plazo de un año a partir de la fecha en que accedió a la propiedad. Esta norma resulta ser bastante curiosa, por cuanto afecta sobretodo a los bancos y a la Administración que dispongan temporalmente de bienes con destino a la subasta para el cobro de deudas.

Además, con independencia de la actuación pública dirigida a la recuperación de suelos contaminados, subsiste en todo caso la responsabilidad del causante de la contaminación de proceder a la recuperación del suelo, realizando las actividades necesarias para la reposición de éste al estado en el que se hallaba antes de que tuviera lugar la actividad contaminante.

Esta responsabilidad, efectivamente, puede ser exigida en la vía civil, habida cuenta de que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que la responsabilidad extracontractual alcanza a la reparación específica o *in natura*. Baste añadir que la procedencia de reparación *in natura* es afirmada, por ejemplo, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1988 (Aranzadi 6853) en un caso de contaminación de las aguas del pozo de la finca del actor por las filtraciones de la balsa de la finca de la demandada. En dichas circunstancias, en efecto, el Tribunal Supremo impone a la recurrida la obligación de realizar las labores de limpieza necesarias para restablecer las aguas del pozo a su pristino estado, declarando que las aguas que han sido arteralmente contaminadas deben ser recuperadas a su estado y pureza natural, sean o no potables, y se consuman o no de hecho por el personal de la finca y los ganados del actor. Parece ob-

vio que esta doctrina general es aplicable también al supuesto de contaminación del suelo, ahora considerado.

Como fórmula mixta, el artículo 28 regula la reparación en vía convencional de los daños al medio ambiente por suelos contaminados. Para ello, se prevé que "Las actuaciones para proceder a la limpieza y recuperación de los suelos declarados como contaminados podrán llevarse a cabo mediante acuerdos voluntarios suscritos entre los obligados a realizar dichas operaciones y autorizados por las Comunidades Autónomas o mediante convenios de colaboración entre aquéllos y las Administraciones Públicas competentes. En todo caso, los costes de limpieza y recuperación de los suelos contaminados correrán a cargo del obligado, en cada caso, a realizar dichas operaciones." Estos convenios de colaboración podrán concretar incentivos económicos que puedan servir de ayuda para financiar los costes de limpieza y recuperación de suelos contaminados.

El Plan Nacional (1995-2005)

La problemática específica de los suelos contaminados como consecuencia de previas actividades industriales que originaron vertidos, es abordada, entre nosotros, por el "Plan Nacional de Residuos Industriales 1989-1993", antecedente

del vigente *Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005*, aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de febrero de 1995, publicado en el BOE nº 114, de 13 de mayo de 1995.

El mencionado Plan pone de relieve la gravedad de la situación existente en materia de contaminación de suelos, detectando 4.532 emplazamientos identificados como potencialmente contaminados, por razón del tipo, concentración de contaminantes y potencial de dispersión de los mismos, el sistema biofísico y antrópico en el que se encuentran y la vulnerabilidad que presentan estos medios.

Partiendo de la gravedad de la situación fáctica identificada, el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados propone el seguimiento de diversas líneas de actuación, que incluyen la elaboración de normas específicas, inexistentes en la actualidad en el ámbito estatal, y que se dirijan, en particular, a los siguientes objetivos (Lavilla Rubira- Menéndez Arias. Todo sobre el Medio Ambiente. 1996):

- a) Fijación de estándares de calidad de los suelos en función de los usos a los que han de destinarse.
- b) Implantación de una certificación de suelo no contaminado con carácter previo a la autorización en el mismo de usos residenciales o productivos.

- c) Trasposición de la Directiva comunitaria sobre vertederos, acompañada de las instrucciones técnicas complementarias precisas.
- d) Elaboración de instrucciones técnicas complementarias sobre la toma de muestras, los análisis de laboratorio y los procedimientos de investigación.
- e) Actuación de la sociedad estatal EMGRISA con fines de asesoramiento y, eventualmente, de realización de proyectos concretos.

El Plan Nacional cuantifica las inversiones necesarias, para el periodo 1995-2005, en 132.000 millones de pesetas (793.335.977,79 euros), de los cuales a Canarias le correspondían 4.476 millones de pesetas (26.901.301,79 euros), a financiar el 50% la Administración del Estado y con cargo a recursos del Fondo de Cohesión de la Unión Europea, y el 50% restante con aportaciones de las CC.AA., correspondiendo a éstas garantizar la titularidad pública de los terrenos, y sin perjuicio en todo caso, de que las Administraciones Públicas puedan resarcirse de los gastos en los que incurran si se consiguen ingresos derivados de eventuales acciones legales contra los responsables de la contaminación de suelo o de la revalorización de los terrenos una vez rehabilitados.