

## **TÍTULO VIII. SUELOS CONTAMINADOS (ARTS. 98 A 103)**

AITANA DE LA VARGA PASTOR  
Profesora Agregada de Derecho Administrativo  
Universitat Rovira i Virgili

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. El suelo como elemento ambiental. La salud del suelo en el marco del «one health».- 2. La calidad del suelo como objeto de protección.- 3. Normativa aplicable: A) Artículos dedicados a los suelos contaminados. Novedades.- B) Una oportunidad desaprovechada para nuevos cambios.- II. LAS ACTIVIDADES POTENCIALMENTE CONTAMINANTES.- 1. La lista de actividades potencialmente contaminantes. Objetivo y funciones.- 2. Los deberes de información de los titulares de las actividades.- 3. Los deberes de inscripción registral derivados de la transmisión de derechos.- III. LA DECLARACIÓN DE SUELOS CONTAMINADOS: 1. El procedimiento de declaración de suelo contaminado: A) Cuestiones preliminares.- B) La iniciación del procedimiento.- C) La instrucción del procedimiento.- D) El plazo para resolver el procedimiento.- E) La finalización del procedimiento. El contenido de la declaración de suelo contaminado.- F) El procedimiento de declaración de un suelo que ha dejado de estar contaminado.- 2. Los efectos de la declaración de suelo contaminado: A) Las obligaciones derivadas de la declaración de suelo contaminado.- B) El plazo para descontaminar. Se acabó la «discrecionalidad temporal».- C) El requerimiento al sujeto responsable.- D) El alcance de las medidas.- E) La posible suspensión de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo.- 3. Los deberes registrales derivados del procedimiento de declaración de suelo contaminado.- IV. LOS SUJETOS RESPONSABLES DE LA DESCONTAMINACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS: 1. El causante como principal responsable: A) Responsabilidad solidaria de los causantes.- 2. La responsabilidad subsidiaria: A) La responsabilidad subsidiaria del propietario y del poseedor del suelo.- B) La responsabilidad subsidiaria del poseedor y del propietario en los bienes de dominio público en régimen de concesión.- C) La administración pública como ejecutora subsidiaria.- D) Las obligaciones derivadas en caso de infracción. Reparación e indemnización, multas coercitivas y ejecución subsidiaria.- 3. Las actuaciones de descontaminación urgentes para evitar daños mayores.- 4. El derecho a repercutir el coste en el causante: A) El uso del suelo como límite y la responsabilidad del nuevo promotor.- 5. La asunción de las obligaciones pecuniarias derivadas de la descontaminación y recuperación del suelo: A) Los sujetos llamados a asumir los costes, más allá de los sujetos responsables de descontaminar: a) La responsabilidad solidaria en las obligaciones pecuniarias.- b) La responsabilidad subsidiaria en las obligaciones pecuniarias.- V. LA DESCONTAMINACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS: 1. La posibilidad de suscribir acuerdos para las actuaciones de descontaminación y recuperación de los suelos declarados contaminados. Convenios y contratos: A) Incentivos económicos.- VI. LA RECUPERACIÓN VOLUNTARIA DE SUELOS.- 1. Aspectos procedimentales.- 2. El registro de*

*descontaminaciones voluntarias.*– VII. *EL INVENTARIO DE DECLARACIONES DE SUELOS CONTAMINADOS Y DE DESCONTAMINACIONES VOLUNTARIAS.*– VIII. *CONCLUSIONES.*– IX. *BIBLIOGRAFÍA.*

**RESUMEN:** Este trabajo se aproxima a la protección del suelo como elemento ambiental desde una visión general e inclusiva aunque estudia en especial el régimen jurídico de los suelos contaminados en el ordenamiento jurídico español, entendidos como aquellos cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad humana en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente. Se analiza de forma crítica el Título VIII dedicado a los suelos contaminados de la nueva ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular así como los otros artículos de la ley relevantes para esta materia. El trabajo se refiere ineludiblemente a las leyes 10/1998, de residuos y 22/2011 de residuos y suelos contaminados predecesoras de la actual ley aplicable, para hacer especial hincapié en las novedades que aporta la nueva regulación así como en aquellas otras cuestiones que se ha considerado oportuno comentar.

**Palabras clave:** suelos contaminados; suelo contaminado; calidad del suelo; protección del suelo; declaración de suelo contaminado.

**ABSTRACT:** *This paper approaches the protection of soil as an environmental element from a general and inclusive viewpoint, although it studies in particular the legal regime of contaminated soils in the Spanish legal system, understood as those whose characteristics have been negatively altered by the presence of hazardous chemical components from human activity in such a concentration as to pose an unacceptable risk to human health or the environment. A critical analysis is made of Title VIII dedicated to contaminated soils in the new law on waste and contaminated soils for a circular economy, as well as the other articles of the law relevant to this matter. The work inevitably refers to laws 10/1998 on waste and 22/2011 on waste and contaminated soils, predecessors of the current applicable law, in order to place special emphasis on the new features provided by the new regulation as well as on those other issues that have been considered appropriate to comment on.*

**Key words:** *polluted sites; contaminated soil; soil quality; soil protection; declaration of polluted sites.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. El suelo como elemento ambiental. La salud del suelo en el marco del «one health»**

El suelo viene definido como tal en el artículo 2.9 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM) como «La capa superior de la corteza terrestre, situada entre el lecho rocoso y la superficie,

compuesto por partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos y que constituye la interfaz entre la tierra, el aire y el agua, lo que le confiere capacidad de desempeñar tanto funciones naturales como de uso. No tendrán tal consideración aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial». Como se desprende de esta definición es un elemento ambiental, el cual desarrolla distintas funciones primordiales para la salud planetaria. El suelo sostiene el planeta y por ello es preciso que goce de buena salud, que su calidad sea óptima. A su vez, está sometido a diferentes amenazas o enfermedades, entre las que se encuentra la contaminación por actividades potencialmente contaminantes, en términos generales, actividades de carácter industrial.

En la era del Antropoceno (1), caracterizada por la actividad antrópica y los impactos ambientales que genera, el suelo y su salud cobra relevancia por sus características y funciones, claves para el desarrollo y el logro de la salud planetaria, como interfaz entre la tierra, el aire y el agua. La salud se concibe como un todo como una sola (One Health), donde todo está interconectado y es interdependiente, desde una perspectiva holística (2).

En el escenario de cambio climático en el que nos encontramos y en atención a los objetivos de neutralidad climática que la Unión europea, y por ende el estado español, se ha propuesto lograr, el suelo recobra asimismo especial relevancia, como sumidero de CO<sub>2</sub>, por ejemplo. El Pacto Verde Europeo, entre otros, interpela a la salud del suelo desde esta vertiente y así se refleja en la Estrategia de la Unión Europea sobre Biodiversidad para 2030, en la que se plantea abordar la degradación del suelo y preservar los recursos de la tierra en lo que llama «neutralidad en la degradación de las tierras». Plantea la iniciativa «suelos sanos – nueva estrategia de la UE para la protección del suelo», entre cuyos objetivos se encuentra «determinar los terrenos contaminados, restaurar los suelos degradados y definir lo que se entiende por buen estado ecológico de los suelos». Esta nueva estrategia ha sido adoptada por la Comisión en 17 de noviembre de 2021. Se trata de la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones «Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030. Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el

---

(1) CRUZTEN, P. J. y STOERMER, E. F. (2000): «The Anthropocene». *Global Change Newsletter* 41: 17-18.

(2) World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations & World Organisation for Animal Health (2019): *Taking a multisectoral, one health approach: a tripartite guide to addressing zoonotic diseases in countries*. World Health Organization. [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/325620/9789241514934—eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/325620/9789241514934-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

clima» COM (2021) 699 final (3), la cual pretende culminar en una nueva propuesta de Directiva que afectará a la legislación actual en materia de suelos contaminados, que es el tema que nos atañe. La Comunicación de la Comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones «La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: “Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo”» también cobra especial relevancia en lo que concierne a los suelos contaminados (4).

## 2. La calidad del suelo como objeto de protección

La LRSCEC actual tiene como objeto principal incorporar las Directiva (UE) 851/2018 y Directiva (UE) 902/2019. Sin embargo, el estado español optó, ya desde la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, por incorporar un título específico dedicado al régimen jurídico de los suelos contaminados. Inicialmente, se consideraban tales suelos desde la perspectiva de los residuos pero con el tiempo los suelos contaminados y, en especial los suelos en general, han ido asumiendo autonomía y protección propia, a pesar de su condición de bienes sujetos a apropiación privada.

A pesar de dicha evolución, a día de hoy la protección del suelo no se aborda de forma unitaria, por el ordenamiento jurídico español, como sí ocurre en otros países, sino desde la sectorialización. En concreto, esta ley objeto de comentario, aborda aquellos suelos «cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad humana en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno» (art. 2 ax). Por lo tanto, tan solo se ciñe a un tipo de contaminación muy concreta, la producida por componentes químicos de carácter peligroso, que están listados en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo

---

(3) Esto supone la culminación de un proceso inicialmente truncado. El VI programa de acción ambiental se elaboró y aprobó la estrategia climática «Hacia la protección del suelo» (COM (2006) 231) que derivó en la Propuesta de Directiva de 2006 (COM (2006) 232), que quedó congelada y finalmente fue retirada. El VII programa de acción ambiental reconsideró el suelo como una prioridad temática, siendo el primer ámbito de acción, como «capital natural», como recurso económico y como servicio vital, vinculado con a pérdida de biodiversidad y el cambio climático y finalmente.

(4) Sobre la salud de los suelos véase, entre otros, DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2021): «Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del “One Health”», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12 (2).

y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados y que son fruto de la actividad humana, especialmente de la actividad industrial, también acotada y listada en el mencionado Real Decreto. Por otra parte, la actuación sobre el suelo se exige solo cuando el riesgo que se desprenda de dicha concentración sea inaceptable. Es el propio Real Decreto el que determina cuándo estaremos ante dicha inaceptabilidad del riesgo, la cual variará en función del uso al que esté destinado el suelo. Es destacable que la nueva redacción prescinde de la parte final de la redacción hasta ahora vigente, «y así se haya declarado mediante resolución expresa», que comprendía el concepto establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que deroga. Esta modificación era muy necesaria puesto que la redacción anterior no comprendía aquellos suelos sometidos a recuperación voluntaria, ya que en ese caso no existía ninguna resolución expresa que los categorizara como tales.

Cabe anotar que el mencionado Real Decreto, el cual tiene naturaleza de legislación básica, aunque tardó en promulgarse, con los correspondientes perjuicios que ello supuso, pervivió a la Ley 22/2011 y sigue vigente. Cabrá ver si se considera oportuno dictar un nuevo Real Decreto o si pervive el mismo. En definitiva, el ordenamiento jurídico español y en concreto esta ley vela por la calidad del suelo en los términos apuntados y que desarrollamos a continuación. Vela por dicha calidad una vez se ha producido el daño ambiental al suelo, es decir una vez su calidad se ha visto mermada de tal modo que supone un riesgo inaceptable para la salud humana y para los ecosistemas, por lo que tiene un carácter eminentemente reparador, aunque también preventivo. El ordenamiento jurídico español prevé actuar en el plano preventivo en el ámbito de la autorización ambiental integrada, exigiendo una calidad del suelo a las actividades que pretendan ser autorizadas y, preventivo y reparador con la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (LRM) que incluye los daños medioambientales al suelo, entre los que se encuentran los suelos contaminados, remitiéndose a la propia LRSCEC de forma expresa y quedando la aplicación de la LRM para otro tipo de daños medioambientales al suelo (5).

### **3. Normativa aplicable**

#### **A) Artículos dedicados a los suelos contaminados. Novedades**

La nueva ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular es una ley continuista con la anterior y hasta

---

(5) Sobre la LRM nos remitimos a la última obra de BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel (2019): «últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental», en esta REVISTA, 52, pp. 285-412 sobre la materia y a otras obras del autor de referencia.

ahora vigente Ley 22/2011 (6). No aporta grandes cambios, salvo en alguna cuestión concreta, pero sí que actualiza, pule, afina y concreta cuestiones que habían quedado pendientes y que tal y como estaban reguladas generaban inseguridad jurídica en su aplicación.

El régimen jurídico de los suelos contaminados lo encontramos regulado actualmente en el Título VIII «suelos contaminados» y está comprendido por los artículos 98 a 103. En comparación con la ley derogada se ha desplazado dos títulos y unos cuantos artículos más adelante, debido a la incorporación a la legislación tanto de la Directiva (UE) 851/2018, como de la Directiva (UE) 902/2019 de regulación de los plásticos de un solo uso, y por la incorporación de la regulación de determinados impuestos.

Se mantiene el número de artículos, seis, que regulan los suelos contaminados, pero se ha reorganizado la sistematización de dichos artículos y se ha modificado el título de algunos. La regulación actual comprende: las actividades potencialmente contaminantes (art. 98), la declaración de suelos contaminados (art. 99) —veremos que estos artículos han engrosado considerablemente aportando novedades al respecto—, los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de suelos contaminados (art. 100), la descontaminación y recuperación de suelos contaminados (art. 101) —anteriormente titulado «reparación en vía convencional de suelos contaminados», aunque con prácticamente el mismo contenido—, la recuperación voluntaria de suelos (art. 102) —cuya redacción ha aumentado considerablemente— y el inventario de suelos contaminados (art. 103) —el cual también ha engrosado y ha cambiado de lugar, puesto que antes se encontraba en el artículo 35 y ahora es el último, teniendo más sentido así, en tanto que incorpora el registro de descontaminaciones voluntarias.

Por último, cabe anotar que, fuera de este título encontramos otros artículos de la ley aplicables a los suelos contaminados: el artículo 2 ax define qué debe considerarse a efectos de esta ley como «suelo contaminado», como ya vimos; el artículo 12.3 a) exige al Ministerio (MITECO) elaborar estrategias en materia de suelos contaminados; el artículo 66 regula el sistema electrónico de información de residuos (eSIR) el cual está constituido por aquellos registros,

---

(6) Sobre la regulación de los suelos contaminados por la Ley 22/2011 nos remitimos, entre otros, a DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2012): *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La Rozas, La Ley, SANZ RUBIALES, Íñigo; DE LA VARGA PASTOR, Aitana, «Regulación, problemática y régimen jurídico de los suelos contaminados: especial atención tanto a su declaración, inventario y sujetos responsables, como las diversas acciones que cabe emprender con la finalidad de recuperarlos y repararlos», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2014): *Comentarios sistemáticos a la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 441-553 y DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2018): «Suelo: una aproximación general a su protección», en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Soria, CIEMAT, pp. 763-796.

plataformas y herramientas informáticas que permitan disponer de la información necesaria, entre otros, para realizar el seguimiento y control de la gestión de los residuos y suelos contaminados en España; el artículo 89 d) relativo a las exenciones de pago del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos, contempla como tal «La entrega en vertedero, por parte de las administraciones, de los residuos procedentes de la descontaminación de suelos que no hayan podido ser tratados in situ de acuerdo con lo señalado en el artículo 7.3 del Real Decreto 9/2005, cuando las Administraciones actúen subsidiariamente directa o indirectamente en actuaciones de descontaminación de suelos contaminados declaradas de interés general por ley»; en el ámbito sancionador (7), el artículo 108, incluye como infracción muy grave en su apartado 2. h) «La no realización de las operaciones de descontaminación y recuperación cuando un suelo haya sido declarado como contaminado, en el plazo establecido en la resolución administrativa o, en caso de no establecerse, tras el correspondiente requerimiento de la comunidad autónoma, el incumplimiento, en su caso, de las obligaciones derivadas de acuerdos voluntarios o convenios para la descontaminación y recuperación en vía convencional de los suelos contaminados o el incumplimiento del proyecto de recuperación voluntaria aprobada por la autoridad competente de la comunidad autónoma», y como infracción grave en el apartado 2 g) «El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios y acuerdos previstos en esta Ley y sus normas de desarrollo que se establezcan en relación con la producción y gestión de residuos y en el ámbito de suelos contaminados», así como las correspondientes multas en el artículo 109. 1 a), para infracciones muy graves «1º Multa desde 100.001 euros hasta 3.500.000 euros, excepto si se trata de residuos peligrosos o suelos contaminados, en cuyo caso la multa será desde 600.001 euros hasta 3.500.000 euros», y en el artículo 109. 1 b) para infracciones graves «1º Multa desde 2.001 euros hasta 100.000 euros excepto si se trata de residuos peligrosos o suelos contaminados, en cuyo caso la multa será desde 20.001 euros hasta 600.000 euros» y 109. 1 c) para las leves «c) Las infracciones leves se sancionarán con una multa de hasta 2.000 euros. Si se trata de residuos peligrosos o suelos contaminados esta será de hasta 20.000 euros»; el artículo 117 sobre multa coercitivas y ejecución subsidiaria «Asimismo, en estos casos y en el supuesto de que no se realicen las operaciones de descontaminación y recuperación de suelos contaminados, podrá procederse a la ejecución subsidiaria por cuenta del infractor y a su costa»; la Disposición Adicional 4ª 3, como ya dictaban las legislaciones anteriores prevé que «Quedan excluidos del ámbito de aplicación del título VIII los suelos de

---

(7) Sobre el sistema sancionador del País Vasco en materia de suelos contaminados véase BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (2016): «El régimen sancionador en materia de suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ambiente y Derecho*, 14.

titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares. La descontaminación de estos suelos se realizará de conformidad con los planes de prevención y recuperación de suelos contaminados y demás normativa que se desarrolle en el ámbito del Ministerio de Defensa, así como de conformidad con los requisitos técnicos contenidos en el desarrollo reglamentario de esta Ley. Los planes deberán contar con la previa conformidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico». Por otra parte, encontramos el anexo XIV que desarrolla determinadas cuestiones a las que se remite el título VIII, en relación a la información que debe contener la declaración de suelo contaminado.

A modo de introducción y de forma resumida, como veremos durante el trabajo, la novedades que incorpora la ley consisten en: cuestiones de carácter procedimental —cuando se entiende iniciado un procedimiento de declaración de suelo contaminado, los plazos para resolver el procedimiento de declaración de suelo que ha dejado de estar contaminado y para ejecutar lo que se resuelva, la notificación de dicha declaración—; cuestiones relativas a las repercusiones de la iniciación, tramitación y resolución de dicho procedimiento en el registro de la propiedad; incorporación de la obligación de llevar a cabo descontaminaciones urgentes para evitar daños mayores sin previo requerimiento; la incorporación del promotor del cambio de uso de suelo como sujeto responsable a adoptar medidas adicionales de descontaminación; desarrollo de la regulación de la recuperación voluntaria de suelos; y regulación más detallada del inventarios de suelos contaminados que, entre otras, incorpora las descontaminaciones voluntarias.

## **B) Una oportunidad desaprovechada para nuevos cambios**

Sorprende que esta nueva ley no aproveche la oportunidad para incorporar novedades que, en cambio, han sido incorporadas en las leyes autonómicas y que están alineadas con la perspectiva internacional y europea de protección del suelo, además de responder a problemáticas cotidianas. Se trata de la creación de una nueva categorización de suelo, los llamados «suelos alterados» o «suelos degradados». En aplicación del principio de prevención se prevé una identificación y actuación preventiva previa en aquellos suelos que a pesar de no estar categorizados como suelos contaminados por no suponer un riesgo inaceptable para la salud humana o los ecosistemas sí que hay una concentración tal de los componentes que requiere, por lo menos, de una vigilancia para que el riesgo no acabe siendo inaceptable (8). Cada vez

---

(8) Sobre estas novedades autonómicas véase DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2020): «Suelo: novedades legislativas autonómicas», en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Soria, CIEMAT, pp. 853-872.



son más las CCAA que incorporan dicha categorización en sus normativas. Por el momento, lo han incorporado, por este orden, País Vasco, Catalunya, Navarra, Baleares, Galicia (9).

Otra cuestión que queda en el tintero es la distinción entre contaminaciones actuales y contaminaciones históricas, reconocida en varias legislaciones autonómicas pero obviada por la legislación estatal (10).

## II. LAS ACTIVIDADES POTENCIALMENTE CONTAMINANTES

### 1. La lista de actividades potencialmente contaminantes. Objetivo y funciones

La actual redacción del ahora artículo 98.1 de la LRSCEC prevé que el Gobierno reglamentariamente «aprobará, actualizará y publicará» una lista de actividades potencialmente contaminantes del suelo. Es preciso anotar que aunque se hable a futuro, y con carácter imperativo, dicho reglamento ya existe, desde el año 2005. Se trata del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, que incluye en su anexo I la lista de actividades potencialmente contaminantes.

La nueva redacción de este artículo aporta una novedad sutil, incluye la palabra «actualizará». No obstante, de facto, aunque la ley hasta ahora vigente no lo mencionaba expresamente, dicho listado ya había sido actualizado, ya que fue modificado por el artículo único de la Orden PARA/1080/2017, y corregido posteriormente por la corrección de errores del BOE núm. 73, de 4 de marzo de 2018. Con ello, llegamos a la conclusión de que la ley ha querido dejar constancia de la posibilidad de actualización de dicha lista. A su vez, esto hace vislumbrar que puede que no se dicte un nuevo Reglamento sino que se vaya actualizando el actual, por lo menos en lo que a la lista de actividades potencialmente contaminantes se refiere.

---

(9) Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo de País Vasco (arts. 3, 9, 29, 34, 41, 43, 44); Decreto legislativo 1/2009, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de los Residuos (art. 19 bis); Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y Fiscalidad (art. 53); Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears (arts. 66-68); ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia (art. 6.t).

(10) Sobre la problemática que acarrea los suelos históricamente contaminados véase, entre otros, BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (2019): «La determinación de la responsabilidad administrativa ambiental sobre los suelos históricamente contaminados en Asturias, como comunidad autónoma que no ha desarrollado la normativa básica. Referencia comparativa con el régimen jurídico del País Vasco», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (2).

De acuerdo con el artículo 2 e) de dicho Real Decreto el concepto de «actividades potencialmente contaminantes» comprende «aquellas actividades de tipo industrial o comercial en las que, ya sea por el manejo de sustancias peligrosas ya sea por la generación de residuos, pueden contaminar el suelo. A los efectos de este real decreto, tendrán tal consideración las incluidas en los epígrafes de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas según el Real Decreto 1560/1992, de 18 de diciembre, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), modificado por el Real Decreto 330/2003, de 14 de marzo, mencionadas en el anexo I, o en alguno de los supuestos del artículo 3.2.» Cabe anotar que la referencia al CNAE del Real Decreto está desactualizada.

La lista que comprende el anexo I incluye el código otorgado por la CNAE-2009 a la actividad, el título de la actividad y una descripción del alcance de cada actividad. Como se desprende de su lectura se trata de alrededor de unas noventa actividades industriales de extracción, de fabricación, de producción y de reparación y el transporte y actividades de limpieza, como son, a modo de ejemplo: la extracción de crudo de petróleo y gas natural, la industria química, la impresión de periódicos, la fabricación de muebles, el transporte de energía eléctrica, la recogida, tratamiento, y eliminación de residuos y la valorización, o el lavado y limpieza de prendas textiles y de piel cuando no sean al por menor. Se excluyen, por lo tanto, las actividades agrícolas que generan contaminaciones difusas por productos fitosanitarios y fertilizantes u otras que puedan dar lugar a contaminación del suelo.

El hecho de estar en esta lista conlleva unas obligaciones a los titulares de los suelos donde se haya llevado a cabo, en el pasado o en el presente, una o alguna de dichas actividades. Se trata básicamente de obligaciones informativas, con fines restaurativos y preventivos, para identificar contaminaciones que puedan existir y evitar futuras contaminaciones.

## **2. Los deberes de información de los titulares de las actividades**

La inclusión de la actividad potencialmente contaminante en la lista comporta dos obligaciones principales. Se trata de obligaciones formales y procedimentales, de información, y en ningún caso se impone ninguna responsabilidad objetiva (como comprende la LRM) ni ninguna obligación sustantiva por el mero hecho de constar en la lista.

La primera obligación —que ya comprendía las anteriores leyes de 10/1998 y 22/2011— consiste en remitir periódicamente a la comunidad autónoma correspondiente los informes en los que figure la información que pueda servir de base para la declaración de suelos contaminados. Debemos remitirnos al Real Decreto 9/2005, para conocer el alcance y periodicidad de dichos informes.

El artículo 3 comprende dos tipos de informes, los informes preliminares de situación y los informes periódicos de situación, cuyo contenido y periodicidad vendrá fijado por el órgano competente de la Comunidad autónoma. Dicha indeterminación da lugar a inseguridad jurídica, en el caso de que la Comunidad autónoma no lo haya definido. (11) En la práctica, los titulares de actividades potencialmente contaminantes ya habrán presentado a fecha de hoy, el informe preliminar de situación, y deberán presentar los informes periódicos de situación con la periodicidad que establezca la Comunidad autónoma.

Por otra parte, además del supuesto de ser titular de actividades potencialmente contaminantes, cuya titularidad exigirá remitir de forma periódica el informe de situación, el Real Decreto obliga al propietario de los suelos en los que se haya desarrollado en el pasado alguna actividad potencialmente contaminante a presentar un informe de situación cuando se solicite una licencia o autorización para el establecimiento de alguna actividad diferente de las actividades potencialmente contaminantes o que suponga un cambio de uso del suelo (art. 3.5).

Por último, el reglamento permite considerar cumplimentados dichos informes si su contenido se encuentra recogido en la documentación presentada junto a la solicitud de autorización ambiental integrada.

La segunda obligación —la cual incorpora novedades respecto al texto anterior— consiste en exigir a las personas físicas o jurídicas propietarias de las fincas, con motivo de la transmisión de cualquier derecho real sobre los mismos, a declarar en el título que se formalice la transmisión si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo. Del texto se desprende que dicha obligación va destinada a cualquier propietario de una finca que quiera transmitirla y en caso de que se haya llevado a cabo una actividad potencialmente contaminante deberá hacerlo constar en el título. Como novedad, la redacción anterior parecía que tan solo comprendía la transmisión de la propiedad, que exigía declararlo en escritura pública. La redacción actual omite la referencia a la escritura pública y se refiere a «el título en el que se formalice la transmisión» así como a «la transmisión de cualquier derecho real sobre los mismos». En definitiva, se amplían las obligaciones de información de dicha circunstancia a todos los títulos de transmisiones de derechos reales. Pero no solo eso sino que amplía los supuestos en los que se debe realizar dicha «manifestación sobre actividades contaminantes» a dos supuestos más que se encomiendan al propietario: «las declaraciones de obra nueva por cualquier título» y «las operaciones de

---

(11) Como ejemplo, la reciente ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia fija el plazo de cinco años para remitir los informes de situación (art. 55.4).

aportación de fincas y asignación de parcelas resultantes en las actuaciones de ejecución urbanística» (12).

Se trata en definitiva, de obligaciones de información que consideramos positivas en beneficio de la seguridad jurídica.

### **3. Los deberes de inscripción registral derivados de la transmisión de derechos**

De la segunda obligación abordada en el apartado anterior, en relación con las transmisiones, se deriva un deber, que ya comprendían las legislaciones anteriores, ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

Esta anotación al margen en el Registro de Propiedad, sobre la situación del suelo, como lugar donde se ha llevado a cabo una actividad potencialmente contaminante, viene regulada por el artículo el artículo 8 «publicidad» del Real Decreto 9/2005. Con la nueva redacción de la ley el apartado primero de dicho artículo del reglamento requerirá de una actualización acorde con la nueva legislación, puesto que la redacción actual solo comprende la declaración en escritura pública que documente la transmisión de derechos sobre las fincas en las que se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes y el correspondiente asiento en el Registro de la Propiedad. Se trata de una técnica de policía que permite incrementar la seguridad jurídica.

## **III. LA DECLARACIÓN DE SUELOS CONTAMINADOS**

### **1. El procedimiento de declaración de suelo contaminado**

#### **A) Cuestiones preliminares**

El procedimiento de declaración de suelo contaminado sigue siendo el mismo, en esencia, que preveían las normativas que precedieron a la actual y se encuentra regulado en el artículo 99. No obstante, lo que antes eran unas pocas pautas sobre su naturaleza y tramitación (13) en la actualidad se ha visto ampliado.

Dicho procedimiento tiene como objetivo principal determinar si el riesgo para la salud humana o los ecosistemas, debido a la presencia de compo-

---

(12) Esta última se introdujo en las enmiendas publicadas en el BOGC de 22 de diciembre de 2021.

(13) Sobre esta cuestión véase SANZ RUBIALES, Íñigo, DE LA VARGA PASTOR, Aitana «Regulación, problemática y régimen jurídico de los suelos contaminados: especial atención tanto a su declaración, inventario y sujetos responsables, como las diversas acciones que cabe emprender con la finalidad de recuperarlos y repararlos», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2014): *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 469 y ss. n.

centes de carácter peligroso procedentes de las actividades humanas, que se encuentran en el suelo es inaceptable. Con este fin se lleva a cabo la llamada evaluación de los riesgos, de acuerdo con los criterios y estándares establecidos en función de la naturaleza de los suelos y de sus usos y determinados reglamentariamente por el Gobierno, en la actualidad en el Real Decreto 9/2005. De ahí se derivará la declaración de suelo contaminado, mediante resolución expresa, y el correspondiente posterior requerimiento al sujeto responsable de descontaminar y recuperar el suelo.

## B) La iniciación del procedimiento

La nueva ley, a diferencia de las anteriores, hace referencia de forma novedosa a la iniciación del procedimiento de declaración de suelo contaminado del siguiente modo: «Se iniciará el expediente para declarar un suelo como contaminado, solicitándose certificación de dominio y cargas de la finca o fincas registrales dentro de las cuales se halle el suelo que se vaya a declarar como contaminado. Su expedición se hará constar por nota marginal que advertirá a los terceros del inicio del expediente» (art. 99.1 final). La ley acoge lo que ya preveía el Real Decreto 9/2005 (art. 8.2) pero lo eleva a rango legal. De dicha redacción podemos extraer varias conclusiones. La primera, y que ya se desprendía de las redacciones anteriores, es que la iniciación del procedimiento es, en términos generales de oficio, por parte del órgano competente de la Comunidad autónoma. Eso incluye que pueda presentarse una denuncia por un particular y a raíz de ello se decida iniciar el procedimiento (14). Aun así, no excluye la iniciación a solicitud de parte, de hecho, existe normativa autonómica que permite que la iniciación del procedimiento sea a instancia de parte (15).

(14) La ley gallega 6/2021 exige en su artículo 55.1 que «Cualquier persona, física o jurídica, de carácter público o privado, que detecte indicios o riesgos de contaminación del suelo, como consecuencia de la realización de cualquier tipo de actividad, incluidas operaciones de excavación o movimiento de tierras, vertidos y accidentes, deberá ponerlo en conocimiento del órgano de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia competente en materia de suelos contaminados a la mayor brevedad posible».

(15) Por ejemplo, el artículo 23 de la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo permite que la declaración de la calidad del suelo sea a iniciativa de las personas físicas o jurídicas propietarias o poseedoras del suelo. A su vez el artículo 16 indica que «En los supuestos recogidos en los artículos 23 y 24, las personas físicas o jurídicas promotoras de las actuaciones recogidas en los mismos, deberán dar inicio a los procedimientos de declaración de calidad del suelo o de declaración de aptitud de uso del suelo regulados en el capítulo IV» y el 27 redonda en que «Las personas físicas o jurídicas promotoras de los procedimientos en materia de calidad del suelo previstos en el capítulo anterior podrán formular una consulta previa al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma dirigida a que se les facilite información sobre los requisitos técnicos y jurídicos de dichos procedimientos, el alcance de los datos a suministrar para su inicio o cualquier otro aspecto relevante».

En segundo lugar, del texto se desprende que la solicitud de certificación de dominio y cargas de la finca registral será la que dé lugar al inicio del procedimiento, y que se hará constar por nota marginal. Pero, ¿cuándo se llevará a cabo dicha solicitud? Podríamos entender que una vez se haya constatado, por los informes o los análisis complementarios, la necesidad de llevar a cabo la evaluación de riesgos correspondiente. Pero, ¿podría ser al revés, primero realizar la evaluación de riesgos y luego solicitar dicha certificación? De la redacción de la ley parece que debiéramos acoger la primera interpretación, lo cual conllevaría que algunas legislaciones autonómicas resultasen de dudosa legalidad, como es el Decreto 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados, de Galicia, que en su artículo 8 sobre el inicio del procedimiento de declaración de suelo contaminado establece que debe existir un riesgo inaceptable para la protección de la salud humana o los ecosistemas para iniciar de forma motivada el procedimiento de declaración de suelo contaminado. Esta legislación autonómica permite que el inicio y la finalización del procedimiento coincidan, desvirtuando así el propio procedimiento, lo que a su vez permite esquivar la nota al margen en el Registro de Propiedad por la cual se inicia el procedimiento de declaración del suelo contaminado, cuando aún no se conoce si efectivamente está contaminado o no conforme a la legislación.

En definitiva, el legislador ha querido poner énfasis y darle rango legislativo y no reglamentario a que conste en nota al margen en el Registro de Propiedad la iniciación de procedimiento de declaración de suelo contaminado, a partir de la solicitud de certificación de dominio y cargas de la finca afectada por la potencialmente contaminación del suelo.

### **C) La instrucción del procedimiento**

La instrucción del procedimiento consistirá fundamentalmente, en primer lugar, en determinar la presencia de los componentes —que lista el reglamento— de carácter peligroso procedentes de actividades humanas —por lo que se excluye la contaminación «natural» o por actividades no humanas. Y, en segundo lugar que dicha presencia comporte un riesgo inaceptable para la salud humana y los ecosistemas también de acuerdo con los criterios que determina el reglamento.

En consecuencia, dichos componentes son elementos reglados que la administración competente constata que yacen en dicho suelo. Una vez constatada su existencia valorará si debe ser sometido a evaluación de riesgos (anexo IV RD 9/2005) y si es así evaluará si su concentración es tal que supone un riesgo inaceptable para la salud humana y los ecosistemas. Dicho riesgo se entiende como la «probabilidad de que un contaminante presente en el suelo

entre en contacto con algún receptor con consecuencias adversas para la salud de las personas o el medio ambiente» (art. 2 RD 9/2005) por lo que se evalúa la capacidad de transferencia de la contaminación a la salud humana o los ecosistemas. Además, para evaluar si se está ante un riesgo inaceptable o aceptable será determinante el uso que tenga asignado ese suelo. El uso industrial permitirá una concentración mayor de los componentes de carácter peligroso mencionados que el uso urbano y que los otros usos. La superación de estas medidas, fijadas por el reglamento, determinará la inaceptabilidad del riesgo y, en consecuencia la declaración de suelo contaminado. Podemos afirmar que dicha determinación se trata de una potestad reglada, fruto de la aplicación del reglamento a las mediciones del suelo.

#### **D) El plazo para resolver el procedimiento**

Tanto la Ley 10/1998 como la Ley 22/2011, como la actual no establecen ningún plazo de resolución del procedimiento. Esta inconcreción lleva a que, si la legislación autonómica no prevé en su legislación dicho plazo, el plazo aplicable sea el previsto para el procedimiento administrativo general, es decir, tres meses, de acuerdo con el artículo 21.2 b) de la ley 39/2015. Esta cuestión sigue igual aunque podría haberse aprovechado la ocasión para fijar un plazo máximo que fuera lo suficientemente amplio, como se ha determinado en el procedimiento de declaración de que un suelo ha dejado de estar contaminado, por lo que es criticable que no se haya fijado un plazo de resolución del procedimiento de declaración de suelo contaminado una vez iniciado.

#### **E) La finalización del procedimiento. El contenido de la declaración de suelo contaminado**

El procedimiento de declaración de suelo contaminado finaliza con una resolución expresa en la que se constate un riesgo inaceptable para la salud humana o los ecosistemas del suelo objeto de análisis en el procedimiento y en la evaluación de riesgos. Si el riesgo es aceptable entendemos que la resolución indicará dicha cuestión y por lo tanto que el suelo no está contaminado. Una modificación apreciable y destacable es que se incorpora en el precepto la necesidad de que las comunidades autónomas declaren y delimiten mediante resolución expresa los suelos contaminados. Recordemos que, anteriormente, era la definición de suelo contaminado quien lo exigía pero acertadamente ahora es el artículo dedicado al procedimiento administrativo el que lo indica. Solo desde la declaración surge la obligación jurídica de descontaminar.

En caso de confirmarse el mencionado riesgo inaceptable la ley remite al anexo XIV que indica la información mínima que debe incluir la declaración de suelo contaminado y que consistirá en: información de situación (provincia,

municipio, calle, número, código postal, coordenadas X-Y UTM y denominación de la finca); información catastral y registral (referencia catastral, tomo, libro y folio, propietario de la finca, poseedor de la finca); uso del suelo (clasificación del suelo, si es urbano, urbanizable, no urbanizable o categoría asimiladas de acuerdo con la legislación urbanística autonómica; calificación del suelo: uso residencial, industrial u otros, que cabrá especificar, y CNAE); información relativa a la contaminación del suelo (los contaminantes detectados, el volumen del suelo contaminado y la superficie de suelo contaminado); información relativa a la descontaminación (tipo de descontaminación, volumen de suelo contaminado tratado, volumen de agua contaminada extraída y tratada, duración de plan de vigencia, coste presupuestado de obras de contaminación y coste presupuestado del plan de vigilancia); datos administrativos (fecha de resolución de la declaración de suelo contaminado, fecha de resolución de desclasificación como suelo contaminado, obligado a ejecutar los trabajos de descontaminación).

A pesar de que la ley anterior, la Ley 22/2011 también incluía un anexo, el XI, con las obligaciones en materia de suelos contaminados y el contenido de la declaración de suelo contaminado, el redactado y el contenido que se exige ha cambiado considerablemente. Las indicaciones de este anexo eran más genéricas. El anexo actual concreta los diversos ítems. Por otro lado, el texto legal derogado exigía la identificación de todos los sujetos (causante, propietario, poseedor, obligado principal y subsidiarios) mientras que el actual solo identifica al obligado a ejecutar los trabajos de descontaminación y ya no se refiere a la baja en el inventario de suelos contaminados.

Por último, es una lástima que finalmente haya caído en su paso por el Senado la previsión de que la declaración de suelo contaminado se comunicara a los ayuntamientos afectados. Esta medida hubiese facilitado la coordinación administrativa entre el órgano autonómico y el municipal, puesto que los suelos contaminados tienen una gran repercusión en el urbanismo.

## **F) El procedimiento de declaración de un suelo que ha dejado de estar contaminado**

Una vez que se han llevado a cabo las actuaciones para descontaminar y recuperar el suelo declarado contaminado y que el riesgo se ha reducido a un riesgo aceptable, atendiendo al uso del suelo, es preciso que se inicie un nuevo procedimiento por el que se declare que el suelo ha dejado de estar contaminado. La nueva regulación incorpora varias cuestiones procedimentales que hasta hora ignoraba. Fija el plazo máximo de resolución en «seis meses desde la presentación del informe mencionado en el párrafo anterior» (art. 99.5), es decir, del informe que debe presentar el sujeto responsable que acredite que el suelo está descontaminado. En la versión inicial del anteproyecto el plazo que se preveía era de diez meses pero se ha reducido a seis.



## **2. Los efectos de la declaración de suelo contaminado**

### **A) Las obligaciones derivadas de la declaración de suelo contaminado**

La primera obligación que se desprende de la declaración de suelo contaminado es la de realizar las actuaciones necesarias para proceder a su descontaminación y recuperación, en la forma y plazos que determinen las respectivas comunidades autónomas, como ya preveía la legislación anterior. Consiste en una obligación sustantiva que se deriva del acto administrativo por el que se declara y se constata la consideración del suelo como contaminado. Por lo tanto, por un lado, la declaración de suelo contaminado es declarativa de una situación de hecho pero, a su vez, es constitutiva de la obligación de descontaminar y recuperar el suelo en los términos que se exija. Por supuesto, un propietario de un suelo o su poseedor puede recuperar un suelo contaminado libremente pero la declaración lo obliga a hacerlo. Dicha intervención administrativa yace en la prevalencia del interés general tanto de salud como ambiental y se configura como un deber del propio derecho de propiedad. Será el sujeto obligado quien deba dar respuesta a la descontaminación.

### **B) El plazo para descontaminar. Se acabó la «discrecionalidad temporal»**

La nueva ley añade un plazo máximo para llevar a cabo dicha actuación, «en todo caso, con carácter general, no superará los tres años, salvo que por razones técnicas asociadas al proceso de descontaminación se requiera un plazo mayor». Esta última consideración, añadida tras su paso por el Senado, incluye una excepción al cumplimiento de dicho plazo de tres años, cuando por razones técnicas el plazo requerido sea mayor. Cabrá ver qué razones técnicas se incluyen en este concepto jurídico indeterminado, que al fin y al cabo permitan no aplicar el plazo de tres años. La previsión inicial fue incorporada al texto publicado el 21 de diciembre de 2021, pero la versión inicial no lo contemplaba. Desde mi punto de vista es positivo ya que pretende evitar que se eternice la aplicación de las medidas para lograr la efectiva descontaminación y recuperación del suelo contaminado y así lograr lo que se pretende, evitar la contaminación y los daños que puedan derivarse para la salud de las personas y de los ecosistemas que protege. Sin embargo, no expresa cuando empieza a contar dicho plazo, cuál es el *dies a quo*, la fecha de resolución o la fecha de notificación y requerimiento. Entendemos que será esta última.

### **C) El requerimiento al sujeto responsable**

El texto legal no se refiere de forma expresa a la necesidad de requerir pero se deriva de forma obvia que la notificación de la resolución por la que

se declare el suelo contaminado será el requerimiento al sujeto responsable de atender a la obligación que se deriva de la declaración. El requerimiento sustituye la notificación e individualiza las previsiones de la declaración en el sujeto responsable, el «obligado a ejecutar los trabajos de descontaminación» como indica el anexo XIV. Es este requerimiento el que contiene la orden de hacer, en este caso, descontaminar y recuperar el suelo en los términos y plazos que indique la Administración.

#### **D) El alcance de las medidas**

El texto legal actual acoge cuál es el alcance y ejecución de las actuaciones: «será tal que garantice que la contaminación remanente, si la hubiera, se traduzca en niveles de riesgo aceptables de acuerdo con el uso del suelo». El redactado derogado plasmaba en el fondo la misma idea, aunque de forma más genérica («las descontaminaciones deberán alcanzar los niveles que sean compatibles con el uso previsto para el suelo»). La nueva redacción hace hincapié en la necesidad de reducir la contaminación al niveles de riesgo aceptable de acuerdo con el uso. Tendremos que acudir al Real Decreto 9/2005 y a la resolución para conocer cuáles son las actuaciones que contempla la legislación y que requiere la administración para el caso concreto, respectivamente (16).

#### **E) La posible suspensión de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo**

Otro de los efectos que se derivan de la declaración de suelo contaminado mediante resolución expresa es la posibilidad de suspender, tanto los derechos de edificación que existan sobre el mencionado suelo, como otros aprovechamientos del suelo. Esta técnica de suspensión no se prevé de forma genérica, sino solo para el caso de resultar incompatibles con las medidas de descontaminación y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que estas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado y, por lo tanto para dicho tiempo determinado. Aunque inicialmente la Ley 10/1998 no preveía esta técnica, se incorporó en la Ley 22/2011 por una enmienda en la tramitación parlamentaria. Esta técnica ya la incorporaba la ley catalana de residuos desde 1993 y aunque la enmienda inicial pretendía la paralización total y automática de cualquier actividad o proyecto parece más proporcionado que se paralice efectivamente aquello que resulte incompatible con la ejecu-

---

(16) Sobre las medidas de descontaminación y recuperación del suelo, por motivos de espacio, nos remitimos a las obras de referencia anteriormente mencionadas, en particular a SANZ RUBIALES, Iñigo; DE LA VARGA PASTOR, Aitana, (2014): «Comentarios...», cit., pp. 492-504.

ción de las medidas de descontaminación como finalmente se estableció (17). Deberá ser el propio órgano ambiental quien determine dicha paralización o incluso el órgano competente en materia urbanística a propuesta del órgano ambiental (18).

A esta posibilidad se añade una obligación para el propietario del suelo que prevea realizar una actuación en una zona ubicada en un suelo declarado o delimitado como suelo contaminado por la comunidad autónoma correspondiente. Se le requerirá que, con carácter previo al inicio de las obras, el promotor deba disponer del certificado del Registro de la Propiedad en el que se acredite que existe anotación registral indicando que la construcción se encuentra en un suelo declarado contaminado (art. 99.4 final). Esta medida, incorporada en la nueva ley de forma novedosa, posibilitará tener un mayor control de las actuaciones sobre dichos suelos y determinar si cabe, en su caso, suspender los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo.

### **3. Los deberes registrales derivados del procedimiento de declaración de suelo contaminado**

La técnica de la anotación registral al margen de la última inscripción de dominio en el Registro de la Propiedad, en relación con la situación de la calidad del suelo la encontramos en varios momentos del procedimiento de declaración de suelo contaminado.

En primer lugar, como vimos, al inicio del procedimiento de declaración de suelo contaminado, donde la solicitud de certificación de dominio y cargas por parte del órgano competente de la comunidad autónoma da lugar a nota al margen de la última inscripción de dominio expresando la iniciación del procedimiento y conforme ha sido expedida dicha certificación. De acuerdo con el reglamento dicha anotación tendrá un plazo de caducidad de cinco años y podrá ser cancelada por la administración que haya ordenado su extensión (art. 8.2).

A continuación, en segundo lugar, cuando la resolución administrativa declare el suelo contaminado y sea firme en vía administrativa, en los mismos términos, por medio de nota extendida al margen de la última inscripción de dominio. La ley prevé además de que «la declaración de un suelo como contaminado será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, a iniciativa de la respectiva comunidad autónoma en los términos que reglamentariamente

---

(17) Sobre esta cuestión véase SANZ RUBIALES, I. DE LA VARGA PASTOR, A., en *Comentarios sistemáticos a...*, pp. 489 y ss.

(18) Véase, LOSTE MADDOZ, Juan Antonio (2011): «Contribución al borrador de la Ley de residuos y suelos contaminados», *Diario la Ley*, 7575.

determine el Gobierno», que «esta nota marginal se cancelará cuando la comunidad autónoma correspondiente declare que el suelo ha dejado de tener tal consideración», y, de forma novedosa, añade que: «tras la comprobación de que se han realizado de forma adecuada las operaciones de descontaminación y recuperación del mismo. A estos efectos, el sujeto responsable de la descontaminación presentará ante la comunidad autónoma un informe que así lo acredite, adjuntando la información necesaria para ello». Por lo que a partir de la nueva ley será preciso que el sujeto responsable presente un informe acreditando que el suelo se ha descontaminado y recuperado. Este informe posibilitará, como vimos declarar que el suelo ha dejado de estar contaminado y, consecuentemente cancelar la anotación registral (19).

En caso de que en el suelo que se ha declarado contaminado se prevea llevar a cabo una obra la ley introduce una nueva obligación registral: «toda actuación en una zona ubicada en un suelo declarado o delimitado como suelo contaminado por la comunidad autónoma correspondiente requerirá que, con carácter previo al inicio de las obras, el promotor deberá disponer del certificado del Registro de la Propiedad en el que se acredite que existe anotación registral indicando que la construcción se encuentra en un suelo declarado contaminado» (art. 99.4 final). Esta previsión refuerza la necesidad de que se lleve a cabo la anotación registral.

Otra novedad la añade el artículo 99.6 que prevé la comunicación telemática de todas las anotaciones al margen relacionada con los suelos contaminados, tanto a la comunidad autónoma, entendiendo como tal el órgano competente, como a los propietarios: «Los registradores comunicarán de modo telemático a las comunidades autónomas, las notas marginales que se practiquen en el Registro de la Propiedad referidas a la contaminación de los suelos. Asimismo, comunicarán esta información al propietario de los suelos». Esto permitirá una agilidad que antes no existía en la comunicación de dichas circunstancias y beneficiará la seguridad jurídica. Cabrá ver en qué consiste dicha comunicación telemática y cuál será el medio usado para tal. ¿Es posible que sea el eSIR?

Finalmente, cabe a notar que la recuperación voluntaria de suelos, como veremos no da lugar a ningún deber de anotación registral.

#### **IV. LOS SUJETOS RESPONSABLES DE LA DESCONTAMINACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS**

El actual artículo 100 de la ley determina, en primer lugar, quienes son los sujetos que pueden y/o deben responder de la contaminación del suelo

---

(19) Para mayor abundamiento nos remitimos al Real Decreto 9/2005.

y sobre quien, en consecuencia, recae la obligación de descontaminarlo y recuperarlo, una vez declarado como suelo contaminado. El sujeto responsable deberá llevar a cabo y sufragar las medidas de descontaminación que se le impongan. En segundo lugar, y aunque dentro del mismo apartado primero, la nueva ley introduce una nueva obligación para estos sujetos a imagen y semejanza de la ley de responsabilidad medioambiental, puesto que prevé su actuación de descontaminación urgente para evitar daños mayores, sin que medie advertencia requerimiento o acto administrativo previo. En los siguientes apartados del artículo se determina la modulación de la responsabilidad en cuanto a la asunción de los costes de la descontaminación por lo sujetos responsables. Entremos, a continuación, en el detalle de estas cuestiones apuntadas.

### **1. El causante como principal responsable**

En aplicación de principio «quien contamina paga» y, en tanto que la LRSCEC tiene un carácter eminentemente reparador, el causante o los causantes de la contaminación del suelo que requiera su descontaminación serán los principales obligados a llevar a cabo las tareas de descontaminación del suelo y a sufragar los costes que ello comporte.

En términos generales la contaminación del suelo vendrá provocada por la actividad potencialmente contaminante que conste en el listado reglamentario que se esté desarrollando en ese momento o que se haya desarrollado en el pasado y cuya concentración de componentes suponga un riesgo inaceptable para la salud humana y/o los ecosistemas. El tipo de componente detectado será clave para vincularlo a una determinada actividad. Es preciso recordar que el momento en que se produjo la contaminación no es lo relevante, sino que lo determinante es que la contaminación yazca en ese suelo y aflore en el presente.

Demostrar la causalidad jurídica de la contaminación que da lugar a la declaración de suelo contaminado no es siempre una cuestión pacífica, puesto que la contaminación puede haber sido originada en el pasado por actividades actualmente inexistentes, con la consiguiente dificultad de identificar, por parte de la administración al causante o causantes de la contaminación.

### **A) Responsabilidad solidaria de los causantes**

En caso de ser varios los causantes la ley prevé la responsabilidad solidaria, esto es, que responderá uno por todos y, posteriormente, quien haya respondido podrá reclamar al resto de causantes la parte proporcional a su aportación a la contaminación que considere oportuna. Esto significa que ante la administración, aunque exista una pluralidad de causantes solo responderá uno de ellos.

## 2. La responsabilidad subsidiaria

### A) La responsabilidad subsidiaria del propietario y del poseedor del suelo

La LRSCEC parte del objetivo principal de garantizar la calidad de todos los suelos que yazcan en su territorio, por lo que prevé un abanico amplio de los sujetos que puedan responder por la contaminación que se encuentre en su suelo y que se considere tal que requiera de una actuación de descontaminación. Partiendo de este objetivo la ley no se queda solo en atribuir la responsabilidad al causante, cuya responsabilidad resulta obvia, sino que va más allá y prevé responsables subsidiarios. En primer lugar, y fruto de los deberes derivados del derecho de propiedad, en caso de que no se pueda determinar el causante de la contaminación, o no exista, será el propietario del suelo quien responda de la contaminación. Por último, en caso de que el propietario no pueda responder o no exista, se prevé que responda subsidiariamente el poseedor, cuando no coincida con el propietario, por ejemplo el arrendatario del suelo. Estos últimos responderán por su condición (20) de propietario o poseedor.

Este régimen se mantiene intacto en relación con la Ley 22/2011, pero recordemos que la Ley 10/1998 hacía responder primero al poseedor y en último lugar al propietario (21).

### B) La responsabilidad subsidiaria del poseedor y del propietario en los bienes de dominio público en régimen de concesión

En el supuesto de que el suelo declarado contaminado sea un bien de dominio público en régimen de concesión la ley regula la responsabilidad sub-

---

(20) El ordenamiento jurídico alemán prevé esta figura de forma expresa en la ley federal de protección del suelo como posible responsable que responderá por su condición. En alemán recibe el nombre de Durchgriffverantwortlichkeit y supone que la responsabilidad se impute a través de las personas jurídicas a los que pertenece el suelo contaminado a las personas físicas que respondan por dicha persona jurídica. Para GIESBERTS, en el caso alemán, en tanto que se utiliza el término «gehören» pertenecer, tan solo existe dicha responsabilidad en tanto que la persona sea propietaria del terreno. Así lo manifiesta en GIESBERTS, Ludger, y REINHARDT, Michael, *Umweltrecht. BlmsSch, KrW/-AbfG, BBodSchG, whg*, Beck, Munich, 2007, p. 979. La finalidad principal es evitar que la persona jurídica evada responsabilidades, por ejemplo, declarándose insolvente o realizando cualquier otra artimaña. La causa yace en el derecho mercantil o derecho de sociedades. Para mayor abundamiento véase WÜTERICH, en LANDEL, Christoph; VOGG, Reiner; y WÜTERICH, Christoph, *Bundesbodenschutzgesetz. Kommentar*, Kohlhammer, Stuttgart, 2000, pp. 213-217.

(21) Sobre la atribución de la responsabilidad véase, entre otros DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2012): *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La Rozas, La Ley, pp. 264 y ss.

subsidiaria de forma distinta, manteniendo el orden que establecía inicialmente la ley 10/1998, esto es, haciendo responder en defecto de causante o causantes de la contaminación, de forma subsidiaria, por este orden, al poseedor y al propietario. Es decir, responderá subsidiariamente primero el concesionario y en segundo lugar la administración pública titular del bien de dominio público en cuestión.

### **C) La administración pública como ejecutora subsidiaria**

El art. 100.1 apartado segundo establece que «las obligaciones previstas en este apartado se entienden sin perjuicio de lo establecido en los artículos 116 y 117». Debemos remitirnos a estos artículos para ver qué establecen y en qué términos afecta a las obligaciones de realizar operaciones de descontaminación y recuperación de los suelos declarados como contaminados.

Concretamente el art. 117 prevé expresamente que 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. Con lo que cuando el sujeto responsable no lleva a cabo las tareas de recuperación y limpieza del suelo exigidas por esta Ley será esta quien lo haga. De acuerdo con el artículo 117.2 final «Asimismo, en estos casos y en el supuesto de que no se realicen las operaciones de descontaminación y recuperación de suelos contaminados, podrá procederse a la ejecución subsidiaria por cuenta del infractor y a su costa».

### **D) Las obligaciones derivadas en caso de infracción. Reparación e indemnización multas coercitivas y ejecución subsidiaria**

El artículo 116 «reparación del daño e indemnización» prevé el deber de reposición de la situación alterada al infractor de devolverla a su estado originario, sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer así como la indemnización de los daños y perjuicios causados. No obstante, se remite a la LRM en los casos de daños medioambientales para determinar la obligación de la reparación y prevé que la metodología de reparación se pueda aplicar también a los demás supuestos de reparación de daños previstos en su disposición adicional novena. La LRM se remite a la Ley de residuos y suelos contaminados para la recuperación de los daños medioambientales al suelo que los identifica con los suelos contaminados, por lo que la recuperación no será devolver el suelo a su estado originario sino reducir el riesgo de la contaminación que yace en ese suelo a aceptable teniendo en cuenta el uso asignado, en los términos vistos previamente.

Por su parte el artículo 117 prescribe que «Si los infractores no procedieran a la restauración o indemnización, de acuerdo con lo establecido en

el artículo 116, y una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento correspondiente, la administración instructora podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria. La cuantía de cada una de las multas coercitivas no superará, en su caso, un tercio de la multa fijada por infracción cometida».

### **3. Las actuaciones de descontaminación urgentes para evitar daños mayores**

Como ya hemos avanzado la LRSCEC introduce una nueva obligación para los sujetos responsables. Se trata de que «En el caso de que se requiriesen actuaciones de descontaminación urgentes para evitar daños mayores dichas actuaciones se podrán llevar a cabo sin demora y sin que medie necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo. En todo caso, el promotor de dichas actuaciones deberá informar de forma inmediata del suceso acontecido y del alcance y contenido de las actuaciones a las autoridades competentes, quienes podrán requerir actuaciones complementarias si lo consideran oportuno» (art. 100.1).

En primer lugar, podemos cuestionar el lugar en el que se introduce dicha obligación, puesto que no se trata estrictamente de una identificación de los sujetos que es lo que determina el apartado primero donde se sitúa, ni una cuestión relacionada con la declaración del suelo contaminado y la asunción de costes derivada de dicha declaración a la hora de afrontar la descontaminación del suelo, sino que introduce un escenario nuevo hasta ahora desconocido para la LRSC de forma estricta, la actuación de urgencia de descontaminación sin una orden previa. Aún así, nos resulta familiar, ya que la LRM exige al «operador» aplicar medidas de evitación en el caso de que se produzca un daño medioambiental al suelo, entre otros, sin el previo requerimiento o acto (art. 17 LRM). En este sentido, vendría a exigir lo mismo que la LRM pero en este caso los sujetos responsables a aplicar dichas medidas de evitación no serían los operadores sino el causante o causantes de la contaminación, el propietario y el poseedor.

En segundo lugar, puede surgir la duda de quién será de los tres sujetos llamados a la responsabilidad quien atienda y aplique dichas medidas. Entendemos que, en un primer lugar, será el propio causante quien deba aplicarlas y subsidiariamente, los sujetos llamados a responder de acuerdo con este mismo artículo 100.1.

### **4. El derecho a repercutir el coste en el causante**

El hecho de que el propietario o el poseedor del suelo contaminado responda de forma subsidiaria, y así sea requerido por la Administración,



para descontaminar el suelo, no impide que estos puedan recuperar los costes derivados de dicha actuación al causante de la contaminación. Así lo sigue previendo de forma expresa la LRSECE en el artículo 100.2 «Los responsables subsidiarios podrán repercutir el coste de las actuaciones que hubieran llevado a cabo en la recuperación de un suelo declarado contaminado, al causante o causantes de la contaminación». Previamente la Ley 10/1998 no decía nada al respecto y se incorporó en la Ley 22/2011 pero, por aplicación del derecho civil, dicha posibilidad ya existía. No obstante, incorporarlo de forma expresa ha aportado seguridad jurídica (22).

### **A) El uso del suelo como límite y la responsabilidad del nuevo promotor**

El artículo 36.2 segunda parte de la ley 22/2011 preveía una limitación a dicha repercusión de los costes al causante vinculada a los niveles de contaminación asociados al uso que tuviera el suelo en el momento de producirse la contaminación cuando rezaba que: «La recuperación de los costes de descontaminación no podrá exigirse por encima de los niveles de contaminación asociados al uso del suelo en el momento en el que se produjo la contaminación por el causante». Sin embargo, el redactado del actual artículo 100.4 le da un enfoque distinto cuando prevé que: «Al sujeto responsable de la descontaminación y recuperación no se le podrá exigir esta por encima de los niveles asociados al uso del suelo existente en el momento en el que se produjo la contaminación. En el supuesto de un cambio en el uso del suelo que exija alcanzar niveles superiores de calidad del suelo, será el promotor del nuevo uso quién deba adoptar las medidas adicionales de descontaminación y recuperación».

Este nuevo enfoque desvincula la limitación en la asunción de costes del derecho de repercusión, como venía haciendo hasta ahora y plantea, en términos generales, que el sujeto responsable —comprendiendo dicho concepto tanto al causante como a los responsables subsidiarios i no solo al causante— que la asunción de costes de la descontaminación del suelo no se le pueda exigir por encima de los niveles asociados al uso del suelo en el momento que se produjo la contaminación, debiendo «adoptar las medidas adicionales de descontaminación y recuperación» y, en consecuencia, asumir la diferencia con los niveles de descontaminación asociados al uso del suelo actual, si es distinto y más exigente, «el promotor del nuevo uso».

---

(22) Para mayor abundamiento véase, entre otros, DE LA VARGA PASTOR, Aitana, *La nueva ley...*, cit. p. 443 y ss. y sobre la discusión parlamentaria de la inclusión en el texto de la ley 22/2011 de esta cuestión véase BLÁZQUEZ ALONSO, Noemí; PICÓ BARANDIARÁN, Elena: (2013) «La regulación de los suelos contaminados en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 279, pp. 136-138.

En primer lugar, será determinante conocer el momento en que se produjo la contaminación, cuestión no siempre pacífica, para determinar los límites de asunción de costes del sujeto responsable, en cualquier caso.

En segundo lugar, entendemos que los responsables subsidiarios podrán repercutir dicho coste hasta ese límite al causante y de acuerdo con el nuevo texto deberán asumir los costes adicionales en caso de, a su vez ser el promotor de dicho cambio. En caso de no ser los promotores de dicho cambio deberán asumirlos estos últimos.

Por lo tanto, en tercer lugar, entra en juego un nuevo sujeto, el promotor del nuevo uso. Y nos preguntamos, este promotor, ¿quién puede ser? ¿la Administración pública?, el ¿propietario del suelo en el momento del requerimiento? ¿el propietario del suelo en el momento del cambio de uso, que puede ser distinto al uso actual?

En cuarto lugar, de acuerdo con el texto el promotor debe adoptar las medidas adicionales, lo cual parece que va más allá de la asunción de costes o, ¿se refiere a la asunción de costes? Puesto que es difícil imaginar que la descontaminación se haga en dos pasos.

En definitiva, el nuevo apartado 4 aporta una nueva perspectiva e incorpora nuevos sujetos responsables a la descontaminación de los suelos cuando haya un cambio de uso que requiera unos niveles de descontaminación superiores, el promotor de dicho cambio, quien deberá aplicar las medidas correspondientes.

## **5. La asunción de las obligaciones pecuniarias derivadas de la descontaminación y recuperación del suelo**

### **A) Los sujetos llamados a asumir los costes, más allá de los sujetos responsables de descontaminar**

La LRSCEC, de igual modo que la ley que deroga y de forma idéntica a ella, prevé además de las obligaciones materiales, garantizar que se sufragan los costes que comporten la descontaminación del suelo y su recuperación, obligaciones pecuniarias, y, para ello, amplía los sujetos que deberán costear dichas medidas, tanto de forma solidaria como subsidiaria, más allá del causante, el propietario y el poseedor del suelo, quien a priori son los que deben sufragar dichos costes, de acuerdo con la propia ley. Para ello, el artículo, ahora, 100.3 indica que «serán responsables solidarios o subsidiarios, de las obligaciones pecuniarias que resulten de esta Ley, los sujetos que se recogen en el artículo 13 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en los términos que dicho artículo establece», con lo que habrá que ir de nuevo a la LRM que como veremos a su vez nos remite a la legislación tributaria para conocer quienes son dichos sujetos. Estas remisiones

pueden causar cierta complejidad e inseguridad jurídica pero el legislador no ha considerado oportuno modificarlo.

El artículo 13 de la LRM al que la LRSCEC se remite, que lleva por título «responsables solidarios y subsidiarios» prescribe que:

«1. Serán responsables solidarios del pago de las obligaciones pecuniarias que resulten de esta ley los sujetos a los que se refiere el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

2. Serán responsables subsidiarios de los deberes impuestos en esta ley y, en particular, de las obligaciones pecuniarias correspondientes, los siguientes sujetos:

a) Los gestores y administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas cuya conducta haya sido determinante de la responsabilidad de éstas.

b) Los gestores o administradores de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades, en cuanto a los deberes y obligaciones pendientes en el momento de dicho cese, siempre que no hubieren hecho lo necesario para su cumplimiento o hubieran adoptado acuerdos o tomado medidas causantes del incumplimiento.

c) Los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño, con los límites y las excepciones previstos en el artículo 42.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre.

d) Los integrantes de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas que no hubieran realizado lo necesario para el cumplimiento de los deberes y las obligaciones devengados con anterioridad a tales situaciones.

3. Estas responsabilidades pecuniarias se declararán y exigirán en los procedimientos de ejecución, en los términos establecidos en la legislación tributaria y de recaudación de ingresos de Derecho público».

### **a) La responsabilidad solidaria en las obligaciones pecuniarias**

El art. 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), que lleva por título «responsables solidarios», en el marco del título dedicado a los responsables tributarios enumera qué sujetos deben responder solidariamente, en nuestro caso, de las obligaciones pecuniarias, aunque en el texto lo haga en relación con materia tributaria: «2. También serán responsables solidarios del pago de la deuda tributaria pendiente y, en su caso, del de las sanciones tributarias, incluidos el recargo y el interés de demora del período ejecutivo, cuando procedan, hasta el importe del valor de los bienes o derechos que se hubieran podido embargar o enajenar por la Administración tributaria, las siguientes personas o entidades:

a) Las que sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del obligado al pago con la finalidad de impedir la actuación de la Administración tributaria.

b) Las que, por culpa o negligencia, incumplan las órdenes de embargo.

c) Las que, con conocimiento del embargo, la medida cautelar o la constitución de la garantía, colaboren o consientan en el levantamiento de los bienes o derechos embargados, o de aquellos bienes o derechos sobre los que se hubiera constituido la medida cautelar o la garantía.

d) Las personas o entidades depositarias de los bienes del deudor que, una vez recibida la notificación del embargo, colaboren o consientan en el levantamiento de aquéllos».

¿Cómo debemos interpretar esta remisión? ¿Debemos adecuar el texto a la obligación que se pretende hacer cumplir con la LRSCEC? Si esto fuera así podemos interpretar lo siguiente: en primer lugar deberán responder las personas o entidades que sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del obligado al pago de las medidas de limpieza y recuperación del suelo contaminado. En este caso la finalidad será impedir sufragar los costes de estas o impedir que la administración nos tenga como obligados a la descontaminación; en segundo lugar, las que por culpa o negligencia incumplan las órdenes, de descontaminación, entendemos; en tercer lugar, las que con conocimiento de la obligación de hacer y la subsiguiente obligación pecuniaria colaboren o consientan en el levantamiento de los bienes o derechos necesarios para sufragar la descontaminación; en cuarto lugar, las personas o entidades depositarias de los bienes del deudor, una vez recibida la notificación de requerimiento de descontaminación del suelo, colaboren o consientan el levantamiento de aquéllos.

Esta interpretación elaborada por la autora parece la más plausible, aunque desde mi punto de vista hubiese sido más fácil, en lugar de tanta remisión normativa, establecer directamente qué sujetos deben responder de forma solidaria de las obligaciones pecuniarias y así evitar inseguridades jurídicas o diversas interpretaciones de la norma.

Parece que el legislador se mantiene en esta técnica de remisión normativa sobre la que no compartimos su idoneidad. Sin embargo, autores como DE MIGUEL PERALES coincide con que «la remisión que hace la Ley 42.2 de la LGT es en extremo confusa» aunque a su vez afirma que es inequívoca. (23) BLÁZQUEZ ALONSO y PICÓ BARANDIARÁN coinciden con «lo inapropiado que puede resultar la remisión genérica que hace la LRM a una disciplina que, como la

---

(23) DE MIGUEL PERALES, Carlos (2007) «La nueva ley de responsabilidad medioambiental: quedan cuestiones aun por resolver», *Diario La Ley*, 6848.

tributaria, resuelve cuestiones que se alejan de las situaciones planteadas en la esfera del régimen jurídico de suelos contaminados» (24).

### **b) La responsabilidad subsidiaria en las obligaciones pecuniarias**

La ley permite, una vez constatado que no se pueden recuperar los costes ni acudiendo al sujeto responsable principal de sufragarlos ni al responsable solidario, ir a los responsables subsidiarios de las obligaciones pecuniarias. La LRM prescribe que:

«2. Serán responsables subsidiarios de los deberes impuestos en esta ley y, en particular, de las obligaciones pecuniarias correspondientes, los siguientes sujetos:

a) Los gestores y administradores de hecho y de derecho de las personas jurídicas cuya conducta haya sido determinante de la responsabilidad de éstas.

b) Los gestores o administradores de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades, en cuanto a los deberes y obligaciones pendientes en el momento de dicho cese, siempre que no hubieren hecho lo necesario para su cumplimiento o hubieran adoptado acuerdos o tomado medidas causantes del incumplimiento.

c) Los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño, con los límites y las excepciones previstos en el artículo 42.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre.

d) Los integrantes de administraciones concursales y los liquidadores de personas jurídicas que no hubieran realizado lo necesario para el cumplimiento de los deberes y las obligaciones devengados con anterioridad a tales situaciones.

3. Estas responsabilidades pecuniarias se declararán y exigirán en los procedimientos de ejecución, en los términos establecidos en la legislación tributaria y de recaudación de ingresos de Derecho público».

El primer supuesto se refiere a la conocida como «responsabilidad directa velada» entendida como aquella en la que una persona física responde en nombre de la persona jurídica que administra y gestiona de hecho y de derecho las personas jurídicas. En este punto cabría la duda de si estamos hablando de la persona jurídica causante de la contaminación, como parece desprenderse de la expresión «cuya conducta» haya sido determinante de la responsabilidad de éstas, en tanto que la conducta se vincula a la causación del daño, o cabría la responsabilidad por condición, es decir, la del propietario o poseedor. Esta segunda posibilidad, la responsabilidad por condición podría estar incluida

---

(24) BLÁZQUEZ ALONSO, Noemí, PICÓ BARANDARIÁN, Elena, «La regulación ...cit. p. 142.

en el segundo supuesto que la ley plantea, aunque cabrá ver a qué se refiere. Contempla que respondan los gestores o administradores de aquellas personas que hayan cesado en sus actividades. ¿cómo debemos interpretar este cese?, ya que la frase sigue: «, en cuanto a los deberes y obligaciones pendientes en el momento de dicho cese», es decir que, por ejemplo, hubiese cesado la actividad o actividades sin responder al deber de descontaminación que debía asumir, sin descontaminar el suelo, en ese caso, entendemos, que ya se le hubiese requerido a tal fin. O también incluye la opción de que estuviese contaminando a sabiendas aún sin declaración de suelo contaminado y como deber general debía mantener el suelo en una calidad suficiente para no comportar un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente? Este deber se exigiría si fuera propietario del terreno con base fundamental concreta, pero incluso como ciudadano también se le podría exigir en base al art. 45.1 CE de forma genérica. ¿Está pensando el texto legal en este tipo de «deberes» también? El tercer supuesto contempla al sucesor jurídico del causante, desde una perspectiva amplia de sucesión. Por ejemplo los herederos, cuando se fusionen empresas o incluso cuando se dividan, cuando se venda, entre otras. El cuarto supuesto está pensado para que respondan los administradores concursales y los liquidadores de las personas jurídicas.

## **V. LA DESCONTAMINACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS**

El artículo 101 de la LRSCEC conserva, en su mayor medida, aunque con algunos cambios, el contenido del antiguo artículo 37 de la Ley 22/2011 al que sustituye. Sin embargo, el título del artículo ha sido totalmente modificado. Lo que antes se enunciaba como la «reparación en vía convencional de suelos contaminados» ha pasado a llamarse «descontaminación y recuperación de suelos contaminados». Veamos qué incluye.

### **1. La posibilidad de suscribir acuerdos para las actuaciones de descontaminación y recuperación de los suelos declarados contaminados, convenios y contratos**

En primer lugar, y de mismo modo que la Ley 22/2011, la actual ley permite suscribir acuerdos entre los obligados a realizar las operaciones de descontaminación y recuperación de los suelos declarados como contaminados y autorizados por las CCAA, entre dichos obligados y las administraciones públicas competentes. El instrumento que actualmente prevé la ley para suscribir dichos acuerdos son «los convenios», en términos generales, anteriormente llamados en la Ley 22/2011 como «convenios de colaboración» o, en su caso, mediante los «contratos previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre». La

LRSECEC sustituye y actualiza la referencia a la vigente Ley de Contratos de Sector Público.

En segundo lugar, recuerda, como ya se preveía anteriormente, que «en todo caso, los costes de descontaminación y recuperación de los suelos contaminados serán sufragados por el obligado, en cada caso, a realizar dichas operaciones». La redacción actual aunque sustancialmente y en esencia significa que lo mismo ha sustituido la referencia a «limpieza» por «descontaminación», puesto que se ha eliminado dicho término del texto de la ley para ser más estrictos, así como la expresión que los gastos «correrán a cargo del obligado» por «serán sufragados por» el obligado.

En tercer lugar, se añade una novedad a la ley, una exclusión: «los convenios que se celebren, en este caso, entre la administración y los particulares no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos».

### **A) Incentivos económicos**

La LRSECEC continua incluyendo la posibilidad de que los convenios concreten incentivos económicos que puedan servir de ayuda para financiar los costes de descontaminación y recuperación de suelos contaminados (art. 101.2). Como novedad la ley añade que los incentivos económico incluyen «estudios previos y posteriores necesarios», aspecto que antes estaba silenciado y podía dar lugar a disputa o confusión.

A continuación, y aunque no sea novedoso porque la ley ya lo contemplaba pero en otro artículo —el 36.4 dedicado a los sujetos responsables—, y con otras palabras, somete el establecimiento de dichos incentivos para ayudar a financiar los costes de descontaminación y recuperación a que deba «realizarse solo previo compromiso de que las que las posibles plusvalías que adquieran los suelos revertirán en la cuantía subvencionada en favor de la administración pública que haya otorgado dichos incentivos». (25) Es preciso añadir que el texto propuesto originalmente preveía además que «En caso de que la plusvalía no compensara la cuantía subvencionada, la administración podrá iniciar el proceso de enajenación asociado», pero esta frase se excluyó pronto del texto del proyecto de ley.

Por último, se mantiene intacta la previsión de que «los convenios a celebrar con la administración, en especial cuando la administración sea corres-

---

(25) La redacción anterior rezaba así: «4. Si las operaciones de descontaminación y recuperación de suelos contaminados fueran a realizarse con financiación pública, sólo se podrán recibir ayudas previo compromiso de que las posibles plusvalías que adquieran los suelos revertirán en la cuantía subvencionada en favor de la Administración pública que haya financiado las citadas ayudas» (art. 36.4).

ponsable de la contaminación del suelo incluirán criterios claros sobre estos incentivos».

## VI. LA RECUPERACIÓN VOLUNTARIA DE SUELOS

### 1. Aspectos procedimentales

El artículo 102 sigue contemplando la posibilidad, incorporada por la Ley 22/2011, de recuperar el suelo contaminado sin necesidad de que se declare previamente mediante procedimiento administrativo su condición de contaminado, esto es mediante la llamada recuperación voluntaria de suelos. Esta nueva ley aprovecha la ocasión para ampliar y mejorar la regulación de esta vía de descontaminación de los suelos contaminados detallando aspectos procedimentales y registrales.

Como ya apuntamos al inicio, el hecho de que la definición de suelo contaminado deje de ir vinculada a la necesidad de resolución expresa que declare dicha condición permite que este régimen jurídico se pueda aplicar sin entrar en contradicción con la propia ley. De forma idéntica a la Ley 22/2011 prevé que «La descontaminación del suelo para cualquier uso previsto de este podrá llevarse a cabo, sin la previa declaración del suelo como contaminado, mediante un proyecto de recuperación voluntaria aprobado por la autoridad competente de la comunidad autónoma», por lo que se sustituye el procedimiento de declaración de suelo contaminado por la presentación de un proyecto de recuperación voluntaria que deberá ser aprobado por la autoridad competente de la comunidad autónoma.

La nueva ley añade el plazo máximo par la aprobación del proyecto de recuperación voluntaria que se fija en diez meses desde su presentación y el sentido del silencio administrativo. (26) Hasta el momento, la ley guardaba silencio al respecto lo que provocaba inseguridad jurídica a quien presentaba el proyecto, que desconocía el tiempo máximo o debía remitirse a la legislación general que prevé el plazo de tres meses de resolución si entendemos que daba inicio a un procedimiento administrativo, plazo que parece insuficiente para revisar dicho proyecto. «Transcurrido este plazo sin haberse notificado resolución expresa se entenderá desestimada la solicitud presentada.», por lo que el silencio se prevé negativo.

Una vez aprobado el proyecto, la nueva ley fija de forma novedosa, el plazo máximo de inicio de la ejecución del proyecto y lo instaura en tres meses,

---

(26) Aquí el plazo de resolución sí que se prevé en diez meses y no en seis como se redujo en la tramitación de la ley para los procedimientos por los que se declara que un suelo ha dejado de estar contaminado.



a lo que añade que «El promotor del proyecto estará obligado a comunicar a la entidad u organismo competente para autorizar el inicio de los trabajos». A continuación, como ya contemplaba la Ley 22/2011 «Tras la ejecución del proyecto se acreditará que la descontaminación se ha llevado a cabo en los términos previstos en el proyecto» y añade, de forma novedosa también que «Se procederá a notificar a los ayuntamientos correspondientes las actuaciones de descontaminación y recuperación del suelo indicando los usos del suelo para los que se realizaron dichas actuaciones». Esta notificación consideramos que tendrá una gran repercusión positiva ya que permitirá conocer de primera mano a los ayuntamientos el estado de sus suelos y su recuperación.

Una última novedad procedimental en la recuperación voluntaria de suelos la encontramos en el final del apartado primero que prevé que «De no realizarse el proyecto de acuerdo a los plazos previstos se entenderá que desiste de la recuperación voluntaria y se dará inicio al procedimiento para declarar el suelo como contaminado.» Esto permite cerrar el círculo, desistir y reconducir una recuperación voluntaria de suelos a un procedimiento ordinario de declaración de suelo contaminado.

## **2. El registro de descontaminaciones voluntarias**

Por último, el artículo 102.2 de la LRSCEC establece que «La administración competente llevará un registro administrativo de las descontaminaciones que se produzcan por vía voluntaria que contendrá, al menos, la información recogida en la parte A del anexo XIV». Esta información es la misma que se exige que conste en las declaraciones de suelo contaminado mediante resolución expresa al que ya nos referimos en el apartado III 1.5. al que nos remitimos y este registro será incorporado al inventario de declaraciones de suelos contaminados y de descontaminaciones voluntarias, que comentamos a continuación.

## **VII. EL INVENTARIO DE DECLARACIONES DE SUELOS CONTAMINADOS Y DE DESCONTAMINACIONES VOLUNTARIAS**

La LRSCEC ha considerado oportuno, acertadamente, a mi modo de ver, trasladar la regulación del ahora «inventario de declaraciones de suelos contaminados y de descontaminaciones voluntarias» y antes «inventarios de suelos contaminados» al último artículo (antes estaba regulado en el artículo 35 de la ley 22/2011 y actualmente se encuentra en el artículo 103) y lo trata en singular, mientras que antes se refería a él en plural. Entendemos que es así porque se refiere al inventario estatal, aún así, las CCAA son las que siguen estando llamadas a elaborar el inventario en su Comunidad autónoma para

luego trasladar la información al Ministerio (MITECO). Como novedad, este inventario no solo incluirá los suelos declarados como contaminados, sino también las descontaminaciones voluntarias, por lo que se unifica en un solo instrumento la recogida de la información. Esta opción de unificación facilita el acceso a la información a la ciudadanía y evita la dispersión y la confusión.

Se trata de una medida de corrección que sirve para constatar que existe un suelo contaminado (27) y que responde al principio de transparencia y al primer pilar del Convenio de Aarhus y, a la ley 27/2006, el acceso a la información ambiental en manos de las Administraciones públicas y su obligación de compartirla y difundirla.

La información que deberá contener dicho inventario será la que indica el Anexo XIV parte A, que ya conocemos, la cual deberá remitir al MITECO anualmente antes del 31 de marzo, junto con la parte B del anexo XIV. Esta parte B «Obligaciones de información en materia de contaminación de suelos» incluye:

«a) Información sobre la cantidad y evolución de los Informes de situación, en aplicación de lo que reglamentariamente determine el Gobierno.

b) Procedimientos relacionados con suelos contaminados: procedimientos resueltos, actuaciones de descontaminación y recuperación ejecutadas, actuaciones de descontaminación y recuperación en ejecución o próximas a iniciarse y procedimientos en tramitación.

c) Actuaciones e inversiones realizadas en materia de prevención de la contaminación del suelo: plan regional de actuación, medidas de prevención, medidas de información al público, actuaciones complementarias dictadas en resoluciones, estudios y guías metodológicas e inversiones y mecanismos de financiación».

Esta información permite adoptar una visión global de la situación de la calidad y salud de los suelos en datos y de los procedimientos y actuaciones que se llevan a cabo al respecto.

La nueva redacción del artículo recuerda a las CCAA la necesidad de incluir la declaración de que el suelo ha dejado de estar contaminado así como remitir cualquier otra información que reglamentariamente se determine. Por lo tanto, deja en manos del reglamento fijar dicha información adicional. No obstante, a día de hoy, el Real Decreto 9/2005 guarda silencio sobre los inventarios.

---

(27) Como medidas de corrección se encuentran además la declaración de suelo contaminado, el régimen de restauración ambiental de los suelos contaminados y el régimen de responsabilidad. Las medidas de prevención incluyen, en cambio, todas aquellas técnicas cuyo fin es evitar la contaminación de un suelo o controlar y conocer si el suelo está contaminado. Así lo clasifica ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario: (2002) *Suelos contaminados, prevención y recuperación ambiental*, Madrid, Civitas, pp. 121 a 221.

Por otra parte, introduce de forma novedosa, una obligación para el registrador de la propiedad, el cual, a efectos del inventario, estará obligado a comunicar de modo telemático a la comunidad autónoma correspondiente, con carácter anual antes del 31 de enero de cada año, las siguientes circunstancias: a) La manifestación de las fincas donde se haya realizado una actividad potencialmente contaminante; b) La expedición de la certificación de cargas acreditativa del inicio del expediente; c) Las notas marginales relativas a la declaración de los suelos contaminados o de su cancelación.

Este flujo de información entre el Registro de la Propiedad y las CCAA es positivo y necesario en tanto que permite controlar la situación de los suelos periódicamente y cruzar y contrastar datos. Este diálogo se echaba de menos desde hace años, puesto que quedaban mucho vacíos en cuanto a la comunicación entre uno y otro organismo.

## VIII. CONCLUSIONES

El suelo es un elemento ambiental que juega un papel muy relevante en el mantenimiento de la salud del planeta. Su protección, calidad y salud cobra especial relevancia para frenar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. En los últimos tiempos ha recobrado el protagonismo perdido y exigido desde la doctrina desde hace muchos años, en especial en la normativa de la Unión europea donde se está gestando una nueva propuesta de Directiva de protección del suelo.

La protección del suelo es también frente a la contaminación. Entre ellas se encuentra la protección del suelo en el ordenamiento jurídico español frente a la contaminación por sustancias de carácter peligroso de origen antrópico por determinadas actividades industriales. Esta protección se incluyó en la Ley 10/1998, de residuos que introduzco el capítulo de suelos contaminados, pasando por la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados que amplió su régimen jurídico y hasta la actual LRSCEC que amplía de nuevo y concreta cuestiones sobre este régimen. A ello debemos sumar el Real Decreto 9/2005, entre otros instrumentos jurídicos.

La nueva LRSCEC aprovecha para perfilar y afinar cuestiones de dicho régimen, en mayor medida de carácter procedimental y en especial en relación con las anotaciones registrales. No obstante, aporta cuestiones que podrán generar debate, como es la asunción de las medidas adicionales de descontaminación de los suelos por parte del promotor del cambio de uso del suelo y la incorporación de las actuaciones de descontaminación urgentes para evitar daños mayores sin que medie requerimiento.

A mi modo de ver se ha perdido la oportunidad de incorporar como legislación básica una nueva categorización de suelo, el suelo «alterado» o

«degradado» que permite prevenir la contaminación del suelo y que se está incorporando en la legislación autonómica, así como la distinción entre la contaminación histórica y la contaminación actual.

Por último, cabrá ver como afectará la nueva visión de la protección del suelo a nivel europeo a esta regulación y a la protección del suelo en términos generales.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (2002): *Suelos contaminados, prevención y recuperación ambiental*, Madrid, Civitas.
- BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel (2019): «últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental», en esta REVISTA, 52, pp. 285-412.
- BLÁZQUEZ ALONSO, Noemí; PICÓ BARANDIARÁN, Elena (2013): «La regulación de los suelos contaminados en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 279.
- BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (2016): El régimen sancionador en materia de suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco, *Ambiente y Derecho*, 14.
- (2019): «La determinación de la responsabilidad administrativa ambiental sobre los suelos históricamente contaminados en Asturias, como comunidad autónoma que no ha desarrollado la normativa básica. Referencia comparativa con el régimen jurídico del País Vasco», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (2).
- CRUZTEN, P. J. y STOERMER, E. F. (2000): «The Anthropocene». *Global Change Newsletter* 41.
- DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2012): *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La Rozas, La Ley.
- (2018): «Suelo: una aproximación general a su protección», en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Soria, CIEMAT, pp. 763-796.
  - (2020): «Suelo: novedades legislativas autonómicas», en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Soria, CIEMAT, pp. 853-872.
  - (2021): «Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del “One Health”», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12 (2).

- DE MIGUEL PERALES, Carlos (2007) «La nueva ley de responsabilidad medioambiental: quedan cuestiones aun por resolver», *Diario La Ley*, 6848.
- GIESBERTS, Ludger, y REINHARDT, Michael (2007): *Umweltrecht. BImSch, KrW/-AbfG, BBodSchG, whg*, , Munich, Beck.
- LOSTE MADOZ, Juan Antonio (2011): «Contribución al borrador de la Ley de residuos y suelos contaminados», *Diario la Ley*, 7575.
- SANZ RUBIALES, Íñigo; DE LA VARGA PASTOR, Aitana «Regulación, problemática y régimen jurídico de los suelos contaminados: especial atención tanto a su declaración, inventario y sujetos responsables, como las diversas acciones que cabe emprender con la finalidad de recuperarlos y repararlos», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2014): *Comentarios sistemáticos a la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 441-553.
- World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations & World Organisation for Animal Health (2019) *Taking a multi-sectoral, one health approach: a tripartite guide to addressing zoonotic diseases in countries*. World Health Organization.
- WÜTERICH, Cristoph, en LANDEL, Cristoph; VOGG, Reiner; y WÜTERICH, Cristoph. (2000): *Bundesbodenschutzgesetz. Kommentar*, Stuttgart, Kohlhammer.

