

**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**

**THE DETERMINATION OF THE ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE
ACCOUNTABILITY ON THE HISTORICALLY POLLUTED LANDS IN
ASTURIAS, AS AN AUTONOMOUS COMMUNITY WITHOUT A
DEVELOPMENT OF THE BASIC NORMATIVE. A COMPARATIVE
REFERENCE WITH THE LEGAL FRAMEWORK OF THE BASQUE
COUNTRY**

MARÍA DEL CARMEN BOLAÑO PIÑEIRO

Profesora Adjunta (Ayudante Doctora) de Derecho Administrativo UPV/EHU

mariadelcarmen.bolano@ehu.eus

Fecha de recepción: 7 de agosto de 2019 / Fecha de aceptación: 17 de octubre de 2019

RESUMEN: La regulación básica de la responsabilidad administrativa ambiental sobre la restauración de los suelos históricamente contaminados presenta importantes dificultades en su aplicación práctica. En parte, estas dificultades se deben a la generalidad con la que se regulan estas cuestiones, principalmente, en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, así como en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. La determinación de las personas causantes de la contaminación, así como de las propietarias o poseedoras de los suelos, ha demostrado ser especialmente compleja, complejidad esta no resuelta en las mentadas normas. En este contexto, el desarrollo normativo autonómico se hace especialmente relevante, debiendo este completar las reglas y principios previstos por la normativa estatal para facilitar la aplicación de esta espinosa cuestión. Si este desarrollo normativo autonómico no se produce, como es el caso en el que se encuentra Asturias, la inseguridad jurídica de las personas afectadas por la aplicación de la normativa va a ser notoria. Por su parte, los diferentes pronunciamientos judiciales poco a poco han ido arrojando algo de luz en la aplicación de estas normas.

RESUM: La regulació bàsica de la responsabilitat administrativa ambiental sobre la restauració dels sòls històricament contaminats presenta importants dificultats en la seva aplicació pràctica. En part, aquestes dificultats es deuen a la generalitat amb què es regulen aquestes qüestions, principalment en la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats, així com en la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental. La determinació de les persones causants de la contaminació, així com de les propietàries o posseïdores dels sòls, ha demostrat ser especialment complexa, una complexitat que no resulta en les esmentades normes. En aquest context, el desenvolupament normatiu autonòmic es fa especialment rellevant, i ha de completar les regles i els principis previstos per la normativa estatal per facilitar l'aplicació d'aquesta espinosa qüestió. Si aquest desenvolupament normatiu autonòmic no es produeix, com és el cas d'Astúries, la inseguretat jurídica de les persones afectades per l'aplicació de la normativa serà notòria. Per la seva banda, els diferents pronunciaments judicials a poc a poc han anat llançant una mica de llum en l'aplicació d'aquestes normes.

ABSTRACT: The basic normative on the environmental administrative accountability on the restoration of the historically polluted soils has some important difficulties in its practical application. On the one hand, these difficulties are due to the general regulation of these questions, in the Law 22/2011, 28th July, of Waste and Polluted Soils, and in the Law 26/2007, 23rd October, of Environmental Accountability. The identification of those who cause pollution, such as the owners and holders of the lands, has been strongly complex, and this complexity has not been solved within the aforementioned norms. In this context, the regional normative development is relevant, being completed by the rules and principles established through the national normative to make easy the application of this question. If this autonomous normative development is not produced, like it happens in Asturias, the legal uncertainty faced by the affected people by the application of the normative will be evident. On the other hand, the different judicial decisions shed lights on the same application of these norms.

PALABRAS CLAVE: Suelos contaminados – contaminación histórica – responsabilidad administrativa ambiental – retroactividad – desarrollo normativo autonómico – Asturias – País Vasco.

PARAULES CLAU: sòls contaminats – contaminació històrica – responsabilitat administrativa ambiental – retroactivitat – desenvolupament normatiu autonòmic – Astúries – País Basc.

KEYWORDS: Polluted Soils – Historical Pollution – Environmental Administrative Accountability – Retroactivity – Autonomic Normative Development – Asturias – Basque Country.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS EN EL ESTADO Y EN ASTURIAS. BREVE REFERENCIA A LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. III. RESPONSABILIDAD

ADMINISTRATIVA AMBIENTAL SOBRE LOS SUELOS HISTÓRICAMENTE CONTAMINADOS EN ASTURIAS. 1. Contextualización. 2. Responsabilidad principal del causante de la contaminación. 3. Responsabilidad subsidiaria del propietario y del poseedor. 4. Otros responsables subsidiarios. 5. Responsabilidad de las Administraciones Públicas en la recuperación de los suelos contaminados. 6. Los costes de descontaminación y las «ayudas de Estado». IV. APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA NORMATIVA BÁSICA DE SUELOS CONTAMINADOS EN ASTURIAS. 1. Aplicación retroactiva de la responsabilidad del causante de la contaminación. 2. Aplicación retroactiva de las normas de responsabilidad objetiva subsidiaria: los propietarios y poseedores de suelos declarados contaminados. V. CONSIDERACIONES FINALES. VI. BIBLIOGRAFÍA

I. LOS SUELOS HISTÓRICAMENTE CONTAMINADOS

Antes de comenzar con la cuestión de fondo debe repararse, siquiera brevemente, en el concepto de «suelo históricamente contaminado» que en este estudio se va a manejar. Con dicho concepto se quiere hacer referencia a aquel suelo que sufre en la actualidad la contaminación producida por una actividad potencialmente contaminante que se llevó a cabo antes de la aprobación de las normas que establecen el deber de proceder a su restauración. En el Estado español, esta fecha se sitúa en el año 1998 dado que es en ese año cuando se aprueba la ya derogada Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Ni en esta norma ni en la actualmente vigente se diferencia expresamente entre el régimen jurídico de los suelos históricamente contaminados y los suelos contaminados con posterioridad a la entrada en vigor de dicha ley y, por tanto, mucho menos se ofrece una definición diferenciada de lo que debe entenderse por cada uno de dichos conceptos¹. Alguna norma autonómica de desarrollo, como la Ley del Parlamento vasco 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, no ofrece una definición jurídica de ambos términos, pero diferencia sus regímenes jurídicos estableciendo una exigencia de restauración mayor de los suelos contaminados que lo fueron de forma posterior al año 1998². A falta de

¹ De hecho, la normativa básica específica de suelos contaminados define únicamente el concepto de «suelo contaminado», entendiéndose así que ambos términos se engloban en dicha definición [art. 2.j) del RD 9/2005]. Por su parte, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en su art. 4, señala que esta no se aplicará a los casos en los que la última actuación que causó el daño medioambiental tuvo lugar hace más de treinta años. En este sentido, esta norma excluye su aplicación sobre gran parte de la contaminación histórica.

² Art. 40 Ley 4/2015. En la exposición de motivos, el legislador vasco señala que “[e]l capítulo VI, que establece los efectos derivados de la declaración de la calidad del suelo, mantiene la

una normativa autonómica asturiana, por el pasado industrial compartido entre Asturias y Euskadi, así como por su proximidad territorial y su orografía, la vasca se va a utilizar como referencia ante la posibilidad de que en un futuro se apruebe una norma propia de desarrollo en aquella Comunidad³.

La necesidad de estudiar el régimen jurídico de la responsabilidad de los suelos históricamente contaminados se hace patente si se tiene en cuenta que, en el Estado español, la mayor parte de los suelos contaminados lo fueron por actividades potencialmente contaminantes llevadas a cabo hasta la década de los 90 del siglo XX, siendo paradigmático en este sentido el caso de Asturias⁴. En consecuencia, la existencia de suelos con contaminación histórica es una realidad objetiva⁵. El análisis de la responsabilidad administrativa ambiental sobre los suelos contaminados y, aún más si estos lo fueron históricamente, y la aplicación práctica de su normativa son cuestiones jurídicas que *per se* presentan una gran complejidad. Todo ello puede ser aún más dificultoso si la normativa que debe aplicarse presenta importantes lagunas jurídicas o si su redacción es excesivamente genérica, hasta el punto de ser en la práctica difícilmente aplicable o aplicable pero con una excesiva discrecionalidad por parte de la Administración. Esta situación se hace especialmente visible en las Comunidades Autónomas en las que, como en Asturias, no se ha desarrollado

diferencia entre la denominada «contaminación o alteración histórica» del suelo y la «contaminación o alteración nueva». Por su parte, algunos pronunciamientos judiciales han entendido que se trataba de un suelo históricamente contaminado aquel que soportó vertidos de aceites desde el año 1974. Véase la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona nº 9 108/2009, de 3 de abril, Ar. 100623, FJ 3º.

³ Asimismo, la normativa vasca lleva más de veinte años en vigor, por lo que se considera adecuada al tener un considerable bagaje. Los primeros preceptos referidos a la contaminación del suelo fueron establecidos en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. Actualmente, el desarrollo de dichos preceptos se recoge en la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo. Por supuesto, no se trata de la única Comunidad Autónoma con dicha trayectoria; así, por ejemplo, la normativa catalana previó ya en el año 1993, mediante la derogada Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, algunos preceptos referidos a los suelos contaminados. La regulación actual catalana viene establecida el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los Residuos.

⁴ González-Fernández, B., Rodríguez-Valdés, E., Boente, C., Menéndez-Casares, E., Fernández-Braña, A., & Gallego, J. R. "Long-term ongoing impact of arsenic contamination on the environmental compartments of a former mining-metallurgy area", *Science of the Total Environment*, 2018, 610–611, 820–830. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.08.135>

⁵ Wcisło, E., Bronder, J., Bubak, A., Rodríguez-Valdés, E., & Gallego, J. L. R. "Human health risk assessment in restoring safe and productive use of abandoned contaminated sites", *Environment International*, nº 94, 2016, 436–448. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2016.05.028>

la normativa básica estatal. La regulación básica de la responsabilidad ambiental sobre los suelos históricamente contaminados, en coherencia con el contenido mínimo que por su naturaleza debe recoger, necesitará de desarrollo normativo autonómico para su efectiva aplicación. Esto es así, principalmente, para la creación de una mayor seguridad jurídica para los agentes directamente implicados: las personas responsables de la descontaminación, la Administración autonómica e, incluso, la propia ciudadanía, en tanto en cuanto el medio ambiente es la materia de interés general por antonomasia. La necesidad de desarrollo normativo, con el objeto de facilitar la aplicación efectiva de la normativa, se hace patente al comprobar la nula o cuasi-nula ejecución de la normativa básica de suelos contaminados en las Comunidades Autónomas en las que no se ha llevado a cabo dicho desarrollo⁶. En concreto, la Administración de Asturias no se ha mostrado especialmente activa en materia de suelos contaminados, tal y como lo demuestra la falta casi absoluta de declaraciones de suelo contaminado en dicho territorio, siendo esta conducta omisiva, por otro lado, contraria a lo preceptuado en la normativa básica estatal⁷. En concreto, desde 1998 la Administración asturiana ha dictado una única declaración de suelo contaminado y únicamente ha identificado doce emplazamientos como prioritarios para alcanzar su recuperación ambiental⁸.

⁶ Así, por ejemplo, dentro de las Comunidades Autónomas que no han desarrollado la normativa básica estatal, puede mencionarse La Rioja, Comunidad en la que no se ha dictado ninguna declaración de suelo contaminado (véase <https://www.larioja.org/medio-ambiente/es/suelo/regimen-juridico>) y Asturias en la que se ha dictado una única declaración de suelo contaminado (véase <https://www.asturias.es/portal/site/medioambiente/menuitem.1340904a2df84e62fe47421ca6108a0c/?vgnnextoid=d8d74d067ddb9410VgnVCM10000098030a0aRCRD&vgnnextchannel=2ae54d067ddb9410VgnVCM10000098030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>). Esta falta de desarrollo normativo se hace, a su vez, patente al no encontrarse sentencias de relevancia en materia de suelos contaminados referidos al territorio de Asturias. Esta situación hace que se deba remitir a la jurisprudencia dictada respecto de la problemática surgida en los suelos contaminados sitios en otras Comunidades Autónomas que, a diferencia de Asturias, sí han desarrollado la normativa. En cualquier caso, probablemente la falta de desarrollo autonómico se deba precisamente a la falta de implicación de la Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa ambiental, convirtiéndose así en «la pescadilla que se muerde la cola»: no se desarrolla la normativa básica porque no se tiene intención de aplicar y no se aplica porque no se desarrolla, siendo ese desarrollo prácticamente indispensable para su aplicación.

⁷ El art. 34.1 Ley 22/2011 señala que “[l]as Comunidades Autónomas «declararán» y «delimitarán» los suelos contaminados”.

⁸ La Administración asturiana ha dictado una declaración de suelo contaminado «por hidrocarburos» sobre la parcela denominada «Química Alba», sita en el municipio de Llanera. En la página web del Gobierno asturiano se señala que el suelo “fue declarado a instancia de los interesados suelo contaminado por hidrocarburos mediante Resolución de 3 de diciembre de 2007, de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, aprobándose en el

Como es sabido, la Constitución española establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas adquieran la competencia de desarrollo normativo y de ejecución en materia de medio ambiente, tal y como lo ha hecho el Estatuto de Autonomía de Asturias⁹. Sin embargo, Asturias no ha hecho uso de la misma. Este estudio se centra en las dificultades que presenta la aplicación del régimen jurídico en Asturias, Comunidad Autónoma esta que no ha desarrollado la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados¹⁰.

El análisis de la materia en dicha Comunidad Autónoma es de gran interés dada la importantísima actividad industrial que se dio en la misma a lo largo del siglo XX, principalmente hasta la década de los 90¹¹. Este último dato es especialmente relevante porque, precisamente, y como se ha dicho anteriormente, no fue hasta la aprobación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, cuando se previó la primera regulación básica referida a la responsabilidad sobre la contaminación del suelo en el Estado. Es decir, la

mismo acto el Plan de descontaminación que llevó a cabo su propietario". De ello se desprenden: 1) que el inicio del procedimiento fue a instancia de la persona interesada, esto es, que no partió de una iniciativa de la Administración competente; y 2) que se aceptó el plan de recuperación presentado por la persona propietaria. Estos hechos evidencian, por un lado, la falta de iniciativa de la Administración asturiana y, por otro, la receptividad de la Administración asturiana cuando la iniciativa proviene de las personas interesadas. La Administración asturiana ha identificado doce emplazamientos como prioritarios para alcanzar su recuperación ambiental y, sobre ellos, se han abierto los correspondientes expedientes administrativos para la declaración, en su caso, de suelo/s contaminado/s. El acuerdo de iniciación del mentado procedimiento se adoptó del 28 de abril de 2014 (Resolución de 28 de abril de 2014, de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se incoan expedientes administrativos para la declaración, si procede, de suelos contaminados. Expedientes 2014/1-SC al 2014/11-SC). La Ley 22/2011 no establece un plazo de resolución y notificación para el procedimiento de declaración de suelo contaminado. Siendo esto así, se aplicaría el plazo supletorio de tres meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por tanto, habiéndose iniciado de oficio el procedimiento, este ha caducado y, por tanto, deberá iniciarse un nuevo procedimiento de declaración de suelo contaminado [art. 25.1.b) Ley 39/2015]. Véase la página web del Gobierno de Asturias: <https://www.asturias.es/portal/site/medioambiente/menuitem.1340904a2df84e62fe47421ca6108a0c/?vgnextoid=d8d74d067ddb9410VgnVCM10000098030a0aRCRD&vgnnextchannel=2ae54d067ddb9410VgnVCM10000098030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>

⁹ Art. 11.5 Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

¹⁰ Tampoco lo hizo anteriormente respecto de la derogada Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

¹¹ Gallego, J. R., Rodríguez-Valdés, E., Esquinas, N., Fernández-Braña, A., & Afif, E. "Insights into a 20-ha multi-contaminated brownfield megasite: An environmental forensics approach", *Science of the Total Environment*, 2016, 563–564, 683–692. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2015.09.153>

normativa de responsabilidad administrativa ambiental sobre los suelos contaminados fue aprobada cuando la contaminación de la mayoría de los terrenos ya se había producido y de ahí surge, de hecho, el concepto de «suelo históricamente contaminado».

En este estudio se van a analizar las dificultades que presentan las soluciones jurídicas que la normativa básica estatal establece para las situaciones en las que una persona pueda verse obligada a descontaminar un suelo históricamente contaminado en una Comunidad Autónoma como la de Asturias. Asimismo, se planteará si las respuestas jurídicas posibles se aclaran suponiendo que se aprobase una norma de desarrollo autonómica asturiana de suelos contaminados similar a la de otras Comunidades Autónomas. En este sentido, se entiende que la normativa aprobada en Euskadi puede ser adecuada para el caso asturiano, por tratarse de una Comunidad que comparte con Asturias la degradación del suelo por contaminación histórica como consecuencia de la actividad industrial soportada a lo largo del siglo pasado.

En cualquier caso, y como se verá posteriormente, no se debe pensar que el desarrollo autonómico de la normativa básica supone, necesariamente, la mejora del sistema de determinación de la responsabilidad ambiental sobre los suelos históricamente contaminados, ni de su aplicación efectiva. De hecho, la regulación vasca sobre la materia, aunque sin duda clarifica el escenario jurídico en muchos aspectos de gran importancia aportando una mayor seguridad jurídica, también ha supuesto, en cierto modo, una interpretación o desarrollo restrictivo de la responsabilidad sobre la contaminación, interpretación esta que podría, incluso, ser considerada inconstitucional por ser menos estricta y, por ende, menos protectora del medio ambiente que la normativa básica estatal. En concreto, quiere hacerse referencia a la previsión de la exoneración, en determinados casos, de la obligación de descontaminar, requiriendo de las personas obligadas, entre otros requisitos acumulativos, la existencia de culpa o negligencia en su actuación¹².

¹² Art. 43.4 Ley del Parlamento vasco 4/2015, de 25 de junio, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo.

II. REGULACIÓN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS EN EL ESTADO Y EN ASTURIAS. BREVE REFERENCIA A LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Las bases del régimen jurídico de los suelos contaminados en el Estado fueron establecidas por primera vez en la Ley 10/1998 de 23 de abril, de Residuos, que transpuso la Directiva de Residuos¹³. La Ley 10/1998 exigía al gobierno estatal el establecimiento de un listado de actividades potencialmente contaminantes del suelo, así como los criterios y estándares para declarar un suelo como contaminado mediante desarrollo reglamentario con carácter básico. Este desarrollo se llevó a cabo por el 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 contaminados¹⁴. Este reglamento procedió a la determinación de los parámetros de calidad ambiental del suelo y los niveles de riesgo para declarar los suelos contaminados. Asimismo, desarrolló otros contenidos de la Ley 10/1998 y procedió, entre otros extremos, a definir conceptos básicos como los de «suelo» o «suelo contaminado»¹⁵, desarrolló brevemente los informes de calidad del suelo que deben realizarse sobre el terreno cuando en este se ha llevado a cabo una actividad potencialmente contaminante de las establecidas en el anexo I del mismo¹⁶, señaló cómo debe llevarse a cabo la recuperación

¹³ Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975 de Residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE, del Consejo de 18 de marzo. En concreto, la breve regulación se establecía en los artículos 27 y 28 del Título V de la Ley 10/1998 de 23 de abril, de Residuos, que llevaba por título “[s]uelos contaminados”. Véase Santamaría Arinas, R.J., “Residuos”, en Lasagabaster Herrarte, I. (dir.), *Derecho Ambiental Parte Especial II. Productos Químicos, Transgénicos, residuos, Contaminación electromagnética*, LETE. Bilbao, 2010 (2ª edición), pp. 399-546 (pp. 517-518). En cualquier caso, puramente, la primera referencia a la recuperación de los suelos contaminados en el Estado se recogió en la Resolución de 28 de abril de 1995, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, por el que se aprueba el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados, previsto para el periodo 1995-2000.

¹⁴ 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. El anexo I de esta norma ha sido actualizada por la Orden PRA/1080/2017, de 2 de noviembre, por la que se modifica el anexo I 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.

¹⁵ Art. 2 apartados a) y j) RD 9/2005.

¹⁶ Art. 3 RD 9/2005, actualmente en la redacción dada por la Orden PRA/1080/2017.

de los suelos declarados contaminados¹⁷ y estableció ciertos extremos sobre la publicidad registral de los suelos contaminados¹⁸. Ha de destacarse la tardanza del Gobierno español en la promulgación de este reglamento de desarrollo que dejó sin efecto alguno los preceptos de la Ley 10/1998 referidos a los suelos contaminados durante siete años. Ante la inactividad del Gobierno central algunas Comunidades Autónomas, no así Asturias, en uso de sus competencias, dictaron sus respectivas normas en materia de suelos contaminados¹⁹.

Dentro de la propia materia medioambiental, son diversas las normas básicas que afectan o regulan aspectos relacionados con los suelos contaminados. De estas deben destacarse necesariamente dos: la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental²⁰ y el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación²¹. La primera norma regula medidas de prevención, evitación y reparación de daños ambientales²², en los que se incluyen los daños vinculados con la contaminación del suelo²³. Esa norma califica al suelo como un recurso ambiental protegido por la misma²⁴, siempre y cuando su degradación por la contaminación afecte a la salud de las personas o al medio ambiente²⁵. Por su parte, el RD Legislativo 1/2016 señala que su objeto es prevenir y, si eso no es posible, reducir y controlar la contaminación, que deberá provenir en todo caso de la actividad humana²⁶, de determinados

¹⁷ Art. 7 RD 9/2005.

¹⁸ Art. 8 RD 9/2005.

¹⁹ Por ejemplo, este fue el caso de Euskadi con la aprobación de la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

²⁰ Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que transpuso la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

²¹ Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que derogó la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

²² La recuperación y reparación de los suelos se regula en el Anexo II.2 de la Ley 26/2007.

²³ Esta ley ha sido desarrollada de forma parcial por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

²⁴ Sin embargo, excluye el aire de esta protección. Véanse el apartado II.1º de la exposición de motivos y el artículo 2.17 de la Ley 26/2007.

²⁵ Art. 2.1.d) Ley 26/2007.

²⁶ Art. 3.6 RD Legislativo 1/2016.

bienes naturales entre los que se halla el suelo²⁷. Asimismo, prevé la elaboración de un «informe de base o de la situación de partida» del suelo para solicitar la Autorización Ambiental Integrada y la evaluación del estado del suelo cuando una actividad potencialmente contaminante cesa²⁸.

En cuanto a la normativa autonómica asturiana, las únicas referencias a la contaminación del suelo se recogen en la regulación de ordenación del territorio y urbanismo. Por un lado, en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en su artículo 58.1 apartado II, se establece que “[e]n los supuestos en que se produzca una recalificación de suelo industrial hacia actividades no productivas, tal decisión deberá justificarse con motivación expresa en la memoria del Plan, debiendo contener el planeamiento las normas de protección ambiental precisas, incluida, en su caso, la descontaminación de los suelos y construcciones”. Este precepto es de gran interés porque de él se desprende que si los terrenos identificados por el Gobierno asturiano como potencialmente contaminados son recalificados, el Plan deberá motivarlo expresamente y deberá contener las reglas de la descontaminación del suelo, si bien estas «reglas» deberán ser acordes con la normativa de suelos contaminados, dado que esta última es la normativa específica que regula esa materia.

Por otro lado, la otra referencia a los suelos contaminados en la normativa asturiana se recoge en el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, en el artículo 7.b).4 de su anexo. Este señala que uno de los principios que orientarán la ordenación territorial y urbanística será “la búsqueda de la calidad ambiental a través de la recuperación de suelos contaminados y espacios degradados”. Estas previsiones que, por otro lado, son genéricas²⁹, pueden producir conflictos de competencias: por un lado, la

²⁷ Art. 1 RD Legislativo 1/2016.

²⁸ Art. 3.9 en relación con el art. 12.1.f) y el art. 23 del RD Legislativo 1/2016.

²⁹ A modo de ejemplo, la normativa urbanística de la CAPV señala específicamente que “[l]os gastos de recuperación y adecuación de los terrenos contaminados que deban formar parte de un proceso de reparcelación serán responsabilidad de las personas físicas o jurídicas

urbanística, de la cual es titular el ayuntamiento y, por otro lado, la ambiental, de titularidad autonómica, a salvo de la competencia de los ayuntamientos de colaboración en la protección del medio ambiente, tal y como señala la normativa básica de entes locales. La aplicación de estas normas deberá coordinarse por las diferentes Administraciones, esto es, por la Administración autonómica y la Administración local. De hecho, la colisión de la normativa de suelos contaminados con normas de estos sectores conexos ha llevado a los tribunales algunos litigios³⁰.

causantes de dicha contaminación o alteración, en los términos establecidos en la Ley 1/2005, de Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo. No obstante, cuando el ayuntamiento así lo estime, podrá ordenar a la comunidad reparcelatoria, subsidiariamente y a costa de la persona obligada y responsable, la ejecución de dicha descontaminación y adecuación de los terrenos, considerando el coste como una carga de urbanización. Estos gastos serán repercutidos por la comunidad reparcelatoria a la persona obligada o, en su defecto, al titular de los terrenos objeto de la actuación, conforme dispone la legislación medioambiental” (art. 147.3 Ley del Parlamento vasco 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo).

³⁰ En concreto, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de marzo de 2005, entre otras, se planteó si el ayuntamiento estaba haciendo uso de su competencia urbanística o de su competencia en materia de protección de medio ambiente. En el caso se presentaban los siguientes hechos: el propietario de un terreno había sido requerido por el Ayuntamiento para el saneamiento del emplazamiento en aplicación de la normativa urbanística, emplazamiento aquel que estaba contaminado y cuya contaminación no había sido provocada por el propietario. El propietario demandante entendía que se le debió requerir al causante de la contaminación en aplicación de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco –y, por tanto, no de la normativa urbanística–, y que dicha competencia no la ostentaba el ayuntamiento sino el órgano ambiental autonómico. El TSJPV señaló que el Ayuntamiento estaba ejerciendo sus competencias en materia urbanística, ya que en aplicación del artículo 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones –el cual impone el deber de los propietarios de mantener los terrenos “en condiciones de sanidad, salubridad y ornato público”– fue el propietario el que debió ser requerido. Y si el Ayuntamiento ejerce potestades urbanísticas deberá aplicar la normativa urbanística y no la normativa ambiental. Otra cosa, matizaba el TSJPV, es que al existir un terreno potencialmente contaminado en los términos de la normativa de suelos contaminados, el Ayuntamiento se estuviera extralimitando al requerir la restauración del suelo, pudiendo esta actuación quedar fuera del ámbito del artículo 19 de la Ley 6/1998. Sin embargo, al centrarse el litigio en el requerimiento al propietario –en vez de al causante de la contaminación–, el TSJPV no entró a analizar si el Ayuntamiento estaba extralimitándose en sus potestades urbanísticas al proceder a dicho requerimiento. En cualquier caso, la extralimitación era patente en tanto en cuanto solo la normativa de suelos contaminados recoge esa posibilidad y la competencia la ostenta el órgano ambiental autonómico (STSJPV de 4 de marzo de 2005, Ar. 204840). Algunos autores señalan que el derecho urbanístico y la ordenación del territorio están llamados a ser «la clave» en la resolución de los problemas referidos a los suelos contaminados. Véase Loste Madoz, J.A., “Desarrollo autonómico del RD 9/2005 sobre suelos contaminados: límites de la prestación de remediación del suelo contaminado”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 235, 2007, pp. 147-169 (p. 158). También Arzoiz Santisteban, X., “Alcance y límites de la responsabilidad del propietario por los suelos históricamente contaminados”, *Revista de Administración Pública*, nº 204, 2017, pp. 69-100 (p. 76), pone de relieve el papel del derecho urbanístico en el saneamiento de los suelos contaminados.

III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA AMBIENTAL SOBRE LOS SUELOS HISTÓRICAMENTE CONTAMINADOS EN ASTURIAS

1. Contextualización

Desde los años cincuenta hasta la década de los noventa del siglo pasado, en los emplazamientos señalados por el órgano ambiental asturiano como potencialmente contaminados se han sucedido una serie de actividades industriales potencialmente contaminantes del suelo. Estas actividades, de diversa índole, podrían englobarse dentro de la calificación genérica de «industria química» recogida en el Anexo I del RD 9/2005³¹. En palabras de la norma, las mentadas actividades abarcarían todas “excepto el enriquecimiento de minerales de Uranio y Torio”. Como consecuencia, también se han ejercido actividades potencialmente contaminantes del Anexo I del RD Legislativo 1/2016, como, por ejemplo, las establecidas en los apartados 2.1, 4.2, 4.6 y 4.6³².

El sistema de responsabilidad establecido en la regulación de los suelos contaminados no es, ni mucho menos, sencillo. De hecho, no es fácil por diversas razones: por la tecnicidad de la materia, por la posible convergencia de diferentes normas, por las contradicciones entre las mismas, así como por las lagunas jurídicas que se presentan para su implementación en la práctica³³. Las lagunas jurídicas son aún mayores en Asturias al no haberse desarrollado la normativa básica.

³¹ En su redacción dada por la Orden PRA/1080/2017, con el código 20 del CNAE 2009

³² Gallego, J. R., Esquinas, N., Rodríguez-Valdés, E., Menéndez-Aguado, J. M., & Sierra, C., “Comprehensive waste characterization and organic pollution co-occurrence in a Hg and As mining and metallurgy brownfield”, *Journal of Hazardous Materials*, nº 300, 2016, 561–571. <https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2015.07.029>

³³ Sanz Rubiales, I. y De la Varga Pastor, A., “Regulación, problemática y régimen jurídico de los suelos contaminados: especial atención tanto a su declaración, inventario y sujetos responsables, como a las diversas acciones que cabe emprender con la finalidad de recuperarlos y repararlos”, en García-Moreno Rodríguez, F. (dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, 2014, pp. 441-555 (p.455); Pérez Dapena, I. y Gutiérrez Hernández, M.J., “Los supuestos de exención de responsabilidad de los titulares de suelos contaminados. Especial referencia a la legislación del País Vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 81, 2008, pp. 365-380 (p. 367).

Para la determinación de los sujetos responsables en la restauración de los suelos declarados contaminados deberá atenderse, principalmente, a la Ley 22/2011, la cual establece la responsabilidad principal del causante de la contaminación y, subsidiariamente, del propietario y del poseedor del suelo en dicho orden³⁴. Por otro lado, cabe plantearse si en determinadas cuestiones deberán tenerse en cuenta algunas de las previsiones de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Ambiental³⁵.

Los responsables de la restauración de los suelos declarados contaminados se recogerán en el acto administrativo que declare el suelo contaminado. Para ello, tras la elaboración del informe preliminar de situación³⁶, se deberá haber iniciado un procedimiento administrativo en este sentido respecto de los emplazamientos en cuestión, lo cual se ha dado respecto de aquellos señalados anteriormente³⁷, aunque dichos procedimientos ha caducado, por lo que la Administración asturiana deberá dar inicio nuevamente a aquellos procedimiento administrativo de declaración de suelo contaminado o la persona interesada deberá solicitarlo. La obligación de descontaminación en aplicación de la normativa mencionada surge frente al órgano competente de la Comunidad Autónoma y no frente a terceros, pudiendo solo el órgano ambiental autonómico requerir a los responsables proceder a la recuperación del suelo³⁸.

³⁴ Art. 36.1 Ley 22/2011. En el mismo sentido se pronuncia la normativa vasca (art. 43.1 Ley 4/2015). Véase Bolaño Piñeiro, M.C., *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Adaptado a la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2018, pp. 180-216. Sobre la regulación de la responsabilidad en la derogada Ley 1/2005, véase: Bolaño Piñeiro, M.C., "Responsabilidad en la limpieza y recuperación de los suelos declarados contaminados o alterados en la normativa de suelos contaminados", *Revista de Administración Pública*, nº 196, 2015, pp. 331-365.

³⁵ Principalmente las establecidas en los artículos 9 a 16 de la Ley 26/2007.

³⁶ Art. 3 RD 9/2005.

³⁷ Véase la nota 9.

³⁸ Esto se debe a que la competencia de ejecución en materia de suelos contaminados la ostenta el órgano ambiental autonómico asturiano siendo actualmente, la Dirección General de Prevención y Control Ambiental de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (art. 22 párrafo III Decreto 68/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente). Véase la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona nº 14 179/2011, de 10 de mayo, Ar. 314463, FJ 3, así como lo señalado por Loste Madoz, J.A. y Sánchez Moreno, M., «Suelos contaminados», en Alonso García, E., Lozano

Teniendo en cuenta que en Asturias la normativa básica no ha sido desarrollada, para determinar la persona o personas responsables, el órgano autonómico competente deberá aplicar directamente la reglas genéricas previstas en la Ley 22/2011³⁹. En los siguientes apartados se resaltarán las dificultades que se plantean en su aplicación práctica.

2. Responsabilidad principal del causante de la contaminación

La normativa básica estatal establece que el causante de la contaminación será el responsable principal de la restauración de los suelos declarados contaminados⁴⁰. Teniendo esta previsión en cuenta, el *quid* de la cuestión va a radicar en la propia determinación del causante o causantes de la contaminación⁴¹. Una vez estos han podido determinarse, posteriormente cabe preguntarse si el/los causante/s responderán de forma solidaria o de forma mancomunada. La Ley 22/2011 aclara esta cuestión y establece que cuando sean varias las personas causantes de la contaminación responderán todas ellas de forma solidaria⁴². Esta solución parece adecuada si son varios los cotitulares de la actividad potencialmente contaminante que, efectivamente, contaminó y que, por tanto, todos ellos deben responder de lo mismo. Sin embargo, imagínese que el titular de una actividad contaminante que causó un daño ambiental traspasa la titularidad de dicha actividad⁴³ y esa actividad continúa contaminando bajo la titularidad del nuevo propietario. En ese caso, parece que cada titular (causantes de la contaminación) debería responder exclusivamente de la contaminación que se causó mientras ostentaba dicho título. Otra cosa será la dificultad de determinar el porcentaje de contaminación

Cutanda, B. y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel. Madrid, 2006, pp. 1175-1190 (p. 1178).

³⁹ Art. 36.1 párrafos I y II Ley 22/2011.

⁴⁰ Art. 36.1 Ley 22/2011.

⁴¹ La Ley 26/2007 en vez de denominar a estos sujetos «causantes» los denomina «operadores» de las actividades establecidas en su Anexo III.

⁴² Art. 36.1 Ley 22/2011.

⁴³ No la titularidad del suelo, ya que eso sería una cuestión diferente.

causado por cada uno de ellos pero, si este es determinable, esa parece que debería ser la solución jurídica⁴⁴.

La determinación de la contaminación producida en cada momento no dejará de ser una tarea difícil⁴⁵. Sin embargo, en los casos en los que se pueda realizar dicha determinación la responsabilidad mancomunada se presentaría como un sistema más justo para los causantes, dado que cada uno solo respondería de su parte. Por el contrario, sería menos adecuado para un propietario actual de un suelo históricamente contaminado que no lo fuera en el momento de la contaminación ya que, en ese caso, debería dirigirse de uno en uno a los causantes de la contaminación para repercutir el coste de la restauración⁴⁶. Por su parte, algunos pronunciamientos judiciales han entendido que principios básicos del ordenamiento jurídico como el de seguridad jurídica, la doctrina de los actos propios, la buena fe administrativa y el principio de confianza legítima “desvirtúan sensiblemente las posibilidades de operar fría y automáticamente contra el causante de la contaminación, existiendo otros corresponsables que deberían correr con su mismo destino y compartir la tarea de regeneración del daño causado”⁴⁷. En ese asunto, el juez interpretó que incluso la Administración actuó como causante de la contaminación en el suelo contaminado al que se hacía referencia en el litigio, todo ello por autorizar los vertidos⁴⁸, así como por haber tomado medidas

⁴⁴ Por su parte, la Ley 26/2007 establece un sistema de responsabilidad mancomunada aunque la ley específica podrá prever otro sistema de responsabilidad (Art. 11 Ley 26/2007). Así las cosas, en materia de suelos contaminados la responsabilidad de las personas responsables será solidaria dado que la norma específica, esto es, la Ley 22/2011, prevé dicho sistema de responsabilidad.

⁴⁵ Como han señalado algunos autores, la restauración de los daños ambientales lleva consigo importantes dificultades. Entre ellas, no solo la cuantificación del daño en sí, sino también el cálculo de la parte de responsabilidad que corresponde a cada sujeto. Véase Loperena Rota, D., “El servicio público ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 57, 2000, pp. 99-112 (p. 105).

⁴⁶ Art. 36.2 Ley 22/2011.

⁴⁷ Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona nº 14 179/2011, de 10 de mayo, Ar. 314463, FJ 4 *in fine*. En el mismo sentido la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona nº 9 108/2009, de 3 de abril, Ar. 100623, FJ 4.

⁴⁸ Nótese que la norma vasca establece como eximente de la responsabilidad sobre la contaminación si esta fue causada sin mediar culpa o negligencia y, además, hubo autorización para llevar a cabo dicha actividad [véase el art. 43.4.a) Ley 4/2015].

propias cubriendo las grandes balsas de aceite que se hallaban en el terreno con cal y arena⁴⁹.

Como puede comprobarse, la propia jurisprudencia evidencia las dificultades para determinar el nivel de contaminación producido por cada causante. Así, el TS ha señalado que incluso el perito judicial “llama la atención sobre la complejidad de la documentación que ha tenido que examinar y las dificultades para su recopilación”⁵⁰. A pesar de ello, concluye que en el terreno no actuó solo una empresa, sino varias, y que por ello el coste que debe cubrir la parte en el litigio disminuye a casi un cuarto de lo solicitado. Si bien, como en este caso la descontaminación la había realizado la persona propietaria, esta puede repercutir a la parte demandante en el litigio el total del coste de la contaminación⁵¹.

La responsabilidad del causante de la contaminación, tal y como se categoriza en la normativa ambiental, es principal. Esto es, en principio, siempre que sea determinado el causante, este deberá responder de forma íntegra del coste de la restauración del suelo. Situación distinta será que, por la falta de su determinación, deban sufragar los costes de la descontaminación el propietario o el poseedor del suelo de forma subsidiaria y solidaria. Si es posible determinar los diferentes causantes de la contaminación, así como los niveles de contaminación causados por cada uno de ellos, aunque el actual propietario debiera responder en un primer momento, posteriormente aquel podría repercutir la cuantía íntegra a los causantes. De hecho, podría dirigirse a uno de ellos y solicitarle el coste total de la descontaminación por tratarse de una responsabilidad solidaria⁵².

La Ley 22/2011 se limita a determinar quiénes son los sujetos responsables pero sin establecer si dicha responsabilidad es objetiva o subjetiva. Algunos autores han entendido que la falta de especificación de la norma sobre el

⁴⁹ Véase la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona nº 9, 108/2009, de 3 de abril, Ar. 100623, FJ 4.

⁵⁰ STS de 19 de diciembre de 2013, Ar. 226, FJ 9.

⁵¹ Todo ello en aplicación del sistema de responsabilidad solidaria de los causantes previsto en las Leyes 10/1998 y 1/2005, artículos 29.1 y 27 respectivamente, en aquel momento en vigor.

⁵² Actualmente, esta posibilidad se recoge en el art. 36.2 de la Ley 22/2011.

sistema de responsabilidad, sin realizar ninguna mención de la necesidad de mediar culpa o negligencia, debe interpretarse como un sistema de corte «puramente objetivo»⁵³. En cualquier caso, en las Comunidades Autónomas como Asturias, que no han desarrollado la normativa básica, la objetividad o subjetividad del sistema de responsabilidad va a quedar sujeta a interpretación, tanto por parte del órgano autonómico ambiental como, en su caso, por los jueces y tribunales. También cabría plantearse si las Comunidades Autónomas podrían establecer un sistema de responsabilidad subjetivo en su normativa de desarrollo, teniendo en cuenta que la normativa básica puede estar preceptuando, aunque no de forma expresa, un sistema objetivo de responsabilidad que se presume más protector del medio ambiente. Así, si se toma como referencia la normativa vasca, contrariando la normativa básica estatal interpretada de la forma mencionada, establece un sistema de responsabilidad subjetiva en determinados casos. De la redacción literal de la Ley del Parlamento Vasco 4/2015, se deduce que será necesario que concurren dos requisitos acumulativamente para que el responsable pueda eximirse de su deber de sufragar los gastos de descontaminación: (1) no mediar falta o negligencia y (2) o haberse expedido autorización por la Administración Pública correspondiente, o no haberse considerado la actividad perjudicial para el suelo según el estado de la técnica del momento en que se produjo o que la contaminación se hubiese debido a causas naturales no imputables a la acción humana⁵⁴.

La norma vasca establece una suerte de «sistema de responsabilidad subjetivo cualificado», ya que la falta de concurrencia de culpa o negligencia por sí sola no será suficiente para eximir de la restauración del suelo, sino que se necesitará la concurrencia de otro de los requisitos expuestos. De todas formas, si se entiende que la normativa estatal establece un sistema de responsabilidad objetiva no expresa, como así lo han hecho varios autores, ese debería ser el sistema aplicable por tratarse de una norma básica y por ser más

⁵³ Arzoz Santisteban, 2017, p. 78; en el mismo sentido Loste Madoz y Sánchez Moreno, 2006, p. 1179, refiriéndose a la derogada Ley 10/1998.

⁵⁴ Art. 43.4 Ley 4/2015.

protectora del medio ambiente que la norma autonómica. En este sentido, se debería entender que el precepto de la norma vasca es inconstitucional.

Ya se advirtió que la Ley 26/2007 podría encontrar aplicación también en algunas cuestiones referidas a la determinación de la responsabilidad en la descontaminación de los suelos⁵⁵. Esta ley establece que, en determinadas actividades establecidas en el anexo III de la norma, la responsabilidad de los «operadores» de dichas actividades señaladas será objetiva. Esto es, los operadores de las actividades potencialmente contaminantes responderán sin necesidad de mediar dolo, culpa o negligencia⁵⁶. Respecto de las actividades no establecidas en el Anexo III, y que produzcan daños ambientales o amenazas inminentes de que tales daños concurren, se prevé responsabilidad subjetiva de los operadores, es decir, mediando dolo, culpa o negligencia⁵⁷. Dentro de las actividades del Anexo III de la Ley 26/2007 se incluyen por remisión explícita las actividades del Anexo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación⁵⁸. La Ley 26/2007 tiene como objetivo reducir y controlar la contaminación de determinados bienes ambientales y, entre ellos, del suelo. Por tanto, si las actividades que se han realizado en un emplazamiento asturiano se encontrasen las actividades del Anejo I del vigente Real Decreto Legislativo 1/2016, sí se enmarcarían dentro de la exigencia de responsabilidad objetiva. Esto significa que los causantes de la contaminación deberían responder sin mediar dolo, culpa o negligencia, siempre teniendo en cuenta que esta norma limita temporalmente su aplicación a aquellas actividades que tuvieron lugar hace treinta años⁵⁹.

Para complicar más las cosas, debe señalarse que numerosas actividades listadas en Anejo I del Real Decreto Legislativo 1/2016 coinciden con las

⁵⁵ Véase el trabajo de De la Varga Pastor, A., “La coordinación entre la Ley 10/1998 de Residuos y la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental en materia de suelos contaminados”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 84, 2009, pp. 233-258. Si bien la Ley 10/1998 ya no está en vigor, las puntualizaciones realizadas por la autora siguen siendo válidas en tanto en cuanto la Ley 22/2011 no supuso una ruptura con el régimen anterior.

⁵⁶ Art. 3.1 Ley 26/2007.

⁵⁷ Art. 3.2 Ley 26/2007.

⁵⁸ Esta norma está actualmente derogada, por lo que debería entenderse que se hace referencia al anejo I del RD Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

⁵⁹ Art. 4 Ley 26/2007.

actividades previstas en el RD 9/2005⁶⁰. Aunque el RD 9/2005 no es el que establece los responsables ambientales, sino la Ley 22/2011, cabe plantearse si la Ley 26/2007 será la que deba aplicarse o si, por el contrario, se aplicará la Ley 22/2011 en atención al principio de especialidad de las normas. Puede entenderse que la norma general básica establece los estándares mínimos de protección y que la norma especial básica debe respetar, cuando menos, dichos mínimos establecidos, en este caso, por la Ley 26/2007.

Debe tenerse presente que, en un contexto de «emergencia climática»⁶¹, el sistema de responsabilidad objetiva es el más coherente con el principio de «quien contamina paga» por no requerir la prueba de la mediación de dolo, culpa o negligencia por parte del causante de la contaminación. De esta forma, tampoco será posible eximir a los causantes de la contaminación anterior y atribuir los costes de restauración a los propietarios actuales. La aplicación de las normas de responsabilidad ambiental de la Ley 26/2007 beneficiaría a los causantes de la contaminación en tanto en cuanto solo responderían por la parte que ellos efectivamente contaminaron, dado que el sistema de responsabilidad de la Ley 26/2007 es, en general, mancomunada, aunque por ley especial podrá establecerse que la responsabilidad será solidaria, tal y como señala el artículo 11 de la norma, por lo que en materia de suelos contaminados la responsabilidad será solidaria⁶². Sin embargo, dicha norma no señala que por ley especial pueda establecerse un sistema de responsabilidad subjetivo en los casos en los que ella preceptúa un sistema objetivo.

3. Responsabilidad subsidiaria del propietario y del poseedor

⁶⁰ También coinciden con las del Anexo I de la Ley del Parlamento vasco 4/2015, con lo cual aquí se estaría produciendo otra colisión con la normativa básica.

⁶¹ San Román, M., “Cinco razones y soluciones para la emergencia climática”, *Greenpeace Magazine*, nº 30, 2019, p. 18.

⁶² La doctrina ha entendido que la previsión de una responsabilidad mancomunada, tal y como establece la Ley 26/2007, es menos restrictiva que un sistema de responsabilidad solidaria, tal y como preveía la Ley 10/1998 y como establece ahora la Ley 22/2011. Véase De la Varga Pastor, 2009, p. 250; Valencia Martín, G., “La responsabilidad medioambiental”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25, 2010, pp. 1-63 (p. 37).

Cuando el causante de la contaminación no se determine, los propietarios y poseedores del suelo, por ese orden, responderán de forma subsidiaria de los costes de descontaminación del suelo⁶³. Por tanto, el propietario será el primer responsable subsidiario y, en caso de no poder determinarse, será el poseedor el que responda como segundo responsable subsidiario. Sin embargo, la ley establece una diferenciación en el orden de responsables subsidiarios en función de la titularidad del suelo. Cuando la titularidad del suelo declarado contaminado sea pública –primer requisito– y en régimen de concesión –segundo requisito acumulativo–, el orden por el que deberán responder se invierte, siendo primero el poseedor y segundo el propietario⁶⁴. La propietaria en este caso es la Administración Pública y de ahí la lógica de la previsión. Con la legislación de responsabilidad ambiental se persigue que el último que deba responder económicamente sean las personas que soportan la degradación, es decir, la sociedad en su conjunto o, lo que es lo mismo, la Administración Pública, salvo, claro está, si fue ella misma la causante de la contaminación. Si la Administración Pública ha sido titular o cotitular de la actividad potencialmente contaminante, el poder público actuaba como causante y, por tanto, responderá de forma principal.

Como es fácilmente imaginable, es posible que propietario, poseedor y causante de la contaminación coincidan en la misma persona. En esos casos, será la misma persona la que deberá responder tanto de forma principal como de forma subsidiaria. Cuando el titular de la actividad contaminante y el propietario o poseedor del suelo no coincidan, se plantea cuál será el nexo causal que une la actuación o la omisión del propietario o poseedor con la actividad contaminante. Ya se ha dicho que la responsabilidad del causante de la contaminación será subjetiva u objetiva en función de cómo se entiende la previsión de responsabilidad en la Ley 22/2011, o de que la actividad esté recogida en el Anexo III de la Ley 26/2007. Pero cuando se trata del propietario y/o del poseedor, el «único» vínculo que une a dichas personas con el suelo es o su titularidad o su uso, respectivamente. Por tanto, es posible que el nexo

⁶³ Art. 36.3 Ley 22/2011 y art. 43.1 Ley 4/2015. La confirmación de la aplicación de esta previsión puede verse en la STSJ 813/2014, de 29 de diciembre de 2014, Ar. 67458, FFJJ 3 y 4, entre otras.

⁶⁴ Art. 36.1 párrafo II Ley 22/2011.

causal entre su actuación y la contaminación no exista, salvo que se tenga en cuenta una actuación por omisión. Obviamente, siempre y cuando se esté ante un propietario o poseedor que también lo fue cuando se produjo la contaminación. No sería extensible esta situación, por tanto, al propietario o poseedor actual de una contaminación producida por un tercero –el causante– cuando el título dominical o posesorio lo ostentaba otra persona. En este sentido, se ha calificado de objetiva estricta la responsabilidad subsidiaria del propietario o poseedor, teniendo en cuenta que no solo no se exigirá la concurrencia de dolo o culpa, sino que tampoco se requeriría una relación de causalidad exigible entre el daño y el autor de la contaminación⁶⁵. Jurídicamente, la obligación de descontaminar de la persona propietaria no causante de la degradación se podría justificar, en determinados casos y con ciertos límites, con la función social de la propiedad⁶⁶.

En los casos de existencia de una cadena de titulares y causantes de la contaminación, se ha fallado en la STSJM 360/2017, de 13 de julio de 2017 que, aunque la persona propietaria hubiese vendido el emplazamiento con posterioridad al inicio del procedimiento de declaración de calidad del suelo, “es ajustado a Derecho dirigir el procedimiento frente a quien era titular de la actividad que generó la contaminación”⁶⁷. Esta afirmación se entiende acertada, si bien debe decirse que el tribunal no razona el porqué de ese ajuste a Derecho, ya que la normativa de suelos contaminados no resuelve esta cuestión, esto es, no especifica si el propietario que responderá de forma subsidiaria será el actual o el que lo era en el momento o momentos en los que se causó la contaminación⁶⁸. De hecho, de la lectura literal de la norma estatal nada impide interpretar que será el propietario actual el que deberá

⁶⁵ Sanz Rubiales, I., “El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones”, en Blasco Hedo, E. (Coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 117-128 (p. 124).

⁶⁶ Arzo Santisteban, 2017, p. 81.

⁶⁷ STSJM 360/2017, de 13 de julio de 2017, Ar. 234333, FJ 2.

⁶⁸ Tampoco lo hace la normativa madrileña, tal y como puede desprenderse del art. 59 aps. 1 y 2 Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid y del art. 7 del Decreto 326/1999, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados de la Comunidad de Madrid. En este sentido, debe resaltarse nuevamente que el desarrollo normativo autonómico no necesariamente ha resultado las dificultades en la aplicación de las normas referidas a la responsabilidad ambiental sobre los suelos contaminados.

responder⁶⁹. En aplicación del este razonamiento debería entenderse que, en el caso de que en alguno de los emplazamientos señalados por el Gobierno asturiano se diese tal situación, sería acorde a la normativa de suelos contaminados que el propietario actual de un suelo contaminado se dirigiese a los propietarios anteriores, esto es, a aquellos que lo fueron cuando se produjo la contaminación.

Sobre los límites a la responsabilidad de la descontaminación, anteriormente algunos autores ya habían puntualizado que si el propietario que ostentaba el título dominical del terreno cuando se produjo la contaminación vendió un suelo calificado como industrial, solo debería responder de la remediación de dicho suelo hasta los niveles exigidos a un suelo industrial, independientemente de que posteriormente se calificase como suelo urbanizable⁷⁰. Actualmente, la normativa se ha hecho eco de ello y así lo ha recogido⁷¹. Como resultado, los causantes de la contaminación de los emplazamientos asturianos solo deberán costear la descontaminación hasta los niveles exigidos para un suelo industrial porque esa era la calificación que ostentaba en la década de los cincuenta del siglo pasado⁷². Si el suelo se recalifica como suelo urbanizable mediante los instrumentos de planeamiento, los causantes de la contaminación no deberán costear la limpieza hasta situarlos en los niveles exigidos para los suelos urbanizables, sino solo hasta los niveles exigidos para los suelos industriales.

Los costes económicos de descontaminación de un suelo históricamente contaminado pueden ser altísimos. En este sentido, los tribunales han entendido acorde a Derecho la calificación de una parte del PGOU de Eibar por parte del ayuntamiento como inviable económicamente por el elevado coste de la restauración de los suelos que se recalificaban con un uso diferente al de suelo industrial –en concreto, la descontaminación suponía, según los informes

⁶⁹ No lo era así anteriormente, ya que la derogada Ley 10/1998 establecía en su artículo 27.5 que “[l]a transmisión del título del que trae su causa la posesión, o el mero abandono de la posesión, no eximen de las obligaciones previstas en este Título [referido a los suelos contaminados]”.

⁷⁰ Loste Madoz, 2007, p. 161.

⁷¹ Art. 36.2 Ley 22/2011.

⁷² Fernández García, A., *Langreo: Industria, población y desarrollo urbano*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1980, pp. 328-331.

periciales, más de cinco millones de euros⁷³-. Este altísimo coste económico se puso también de relieve en la STSJA de 17 de octubre de 2008. En este caso se impugnó el acuerdo por el que se fijaba el justiprecio de una finca clasificada como terreno no urbanizable de más de seis hectáreas valorada en 22.475,57 €. El emplazamiento habría soportado un vertedero incontrolado con acumulación de metales pesados peligrosos para la salud. El Jurado de Expropiación Forzosa, teniendo en cuenta el artículo 26 de la Ley 6/1998, habría calculado el justiprecio con el valor de suelo agrícola de peor calidad incrementándolo en un 10% por razón de su ubicación. La actora entendía que los vertidos no debían ser objeto de consideración para fijar el justiprecio. Sin embargo el TSJA entiende que “para fijar el justiprecio, conforme al artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, habrá que estar al valor que tengan los bienes al tiempo de iniciarse el expediente del justiprecio. Y al tiempo de iniciarse los bienes es llano que los bienes, de acuerdo con su clasificación urbanística y teniendo en cuenta la contaminación, tenían muy escaso valor. Incluso podría decirse que lo que se tiene es un desvalor ante la necesidad de limpiar los terrenos para evitar su efecto contaminante, por lo que hay que entender prudentísimo el criterio del jurado que les asigna algún valor, que, lógicamente, ha de ser el de los terrenos menos apreciados al margen de su localización”⁷⁴. Por tanto, y en aplicación de este criterio, la Administración podría expropiar los terrenos altamente contaminados que supongan un riesgo para la salud de las personas o del medio ambiente. Además, podría expropiarlo por una cuantía económica baja ya que del precio se descontaría el coste de las labores de restauración que son altamente onerosas⁷⁵.

También se ha planteado en aquellos casos en los que el propietario del suelo deba responder de los costes de descontaminación porque el causante no se haya determinado, si será constitucional la obligación del propietario de hacer restablecer los suelos cuando tienen un valor muy inferior al coste de descontaminación. Es bien sabido que la CE protege el derecho de propiedad

⁷³ STSJPV de 21 de abril de 2017, Ar. 181993, FJ 4, ap. 2.

⁷⁴ STSJA de 17 de octubre de 2008, Ar. 79487, FJ 5.

⁷⁵ De hecho, aunque el litigio se dio en Andalucía, es interesante señalar que la Ley del Parlamento Vasco 4/2015 establece que “[l]a recuperación de los suelos declarados contaminados se considera de utilidad pública a efectos expropiatorios” (Art. 45 Ley 4/2015).

privada, estableciendo que la función social de esta delimitará su contenido⁷⁶. Algunos autores han entendido que un coste excesivo, de hasta cincuenta veces mayor que el valor del suelo, tiene carácter confiscatorio, lo que estaría prohibido por el artículo 31.1.CE. Asimismo, se argumenta que cuando esta situación ocurra, el contenido esencial del derecho de propiedad también protegido expresamente por la CE⁷⁷ se verá afectado y, por ello, deberá entenderse inconstitucional⁷⁸. Ciertamente, tomar en cuenta el valor del suelo para modular la obligación de sufragar los costes de descontaminación parece sensato, si bien se entiende que también debería modularse teniendo en cuenta el beneficio en términos absolutos que la propiedad le reporta, le ha reportado o le va a reportar al titular dominical⁷⁹. Esto es, no solo se deberá tener en cuenta el valor de mercado del suelo, sino también los rendimientos en su totalidad que esa propiedad le ha supuesto, le supone o le va a suponer al propietario.

4. Otros responsables subsidiarios

El legislador estatal ha entendido que la previsión de la normativa de suelos contaminados estableciendo la responsabilidad subsidiaria de propietario y poseedor podría no ser suficiente. Por ello, y posiblemente teniendo en cuenta

⁷⁶ Art. 33 apartados I y II CE.

⁷⁷ Art. 53.1 CE.

⁷⁸ Baño León, J.M., "Los suelos contaminados: obligación de saneamiento y derecho de propiedad", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 2, 2002, pp. 43-55 (pp. 47-49). El autor señala la STC alemán de 16 de febrero de 2000 como modélica en este sentido. El tribunal alemán entiende en esta sentencia que, aún siendo cierto que la responsabilidad del propietario es objetiva y por la rentabilidad que la propiedad del suelo le supone debe responder de los perjuicios que produce al interés general, esa responsabilidad no es ilimitada. El Alto Tribunal alemán señala que deberá estar modulada por el beneficio que el suelo reporta al propietario. Determina así que el deber de sufragar los gastos de descontaminación: 1) no podrá sobrepasar el «valor del mercado» por perder «su valor y contenido»; 2) aun no superando el valor del mercado, la obligación no podrá comprometer su vida personal ni familiar. Se establece una excepción a esta posible modulación del deber de sufragar los gastos de descontaminación: en el caso de que el propietario hubiera conocido y asumido el riesgo de la actividad potencialmente contaminante para el medio ambiente, sí deberá responder en todo caso.

⁷⁹ Lozano Cutanda, B., "Responsabilidad por daños al medio ambiente", en Alonso García, E. y Lozano Cutanda, B. y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 1129-1151 (p. 1135), señala que la jurisprudencia cada vez en mayor medida ha ido "reconociendo una suerte de responsabilidad objetiva", entendiéndolo que si una actividad perjudicial que daña el medio ambiente y, por tanto, produce un riesgo para las personas o para los ecosistemas, el resarcimiento del daño producido debe ser proporcional al beneficio que otorga la actividad peligrosa. Precisamente, la creación de un riesgo, eso sí, «inaceptable», va a ser el criterio que va a determinar la declaración de suelo contaminado, acto administrativo este que produce la obligación de recuperar el emplazamiento declarado contaminado.

el esfuerzo económico que puede suponer sufragar la descontaminación de un emplazamiento y la dificultad de identificar a los responsables, la normativa prevé otras personas que podrán ser responsables subsidiarias de dicha obligación.

La Ley 22/2011 remite expresamente a los “responsables solidarios o subsidiarios”⁸⁰ previstos en el artículo 13 de la Ley 26/2007, para el pago de “las obligaciones pecuniarias que resulten” de la Ley 22/2011, esto es, para sufragar los costes de descontaminación de los suelos declarados contaminados. No se especifica en la norma en qué orden deberán responder estos obligados solidarios y subsidiarios, por lo que cabe preguntarse, entre otras cuestiones, si responderán de forma subsidiaria al propietario y al poseedor. Asimismo, los responsables solidarios previstos en el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, General Tributaria, concurrirán cuando lleven a cabo una conducta ilícita de ocultación o de impedimento en la correcta actuación de la Administración. El resto de obligados previstos en el artículo 13.2 de la Ley 26/2007 tienen relación con el titular de la actividad contaminante: bien por haber sido el gestor o administrador, bien por sucederle en la actividad contaminante del suelo o, en caso de declaración de concurso de la empresa que causó la contaminación, por haber sido administradores concursales o liquidadores y no haber cumplido correctamente con los deberes que la situación de concurso supone.

5. Responsabilidad de las Administraciones Públicas en la recuperación de los suelos contaminados

Cuando la Administración Pública sea la causante del daño ambiental producido al suelo declarado contaminado será ella misma la responsable principal. Es jurisprudencia reiterada que la tipología de la responsabilidad de la Administración Pública es objetiva no estricta o de resultado⁸¹. Esto es, la Administración responderá de sus actuaciones siempre que exista una relación causal entre su actuación y el daño producido, sin necesidad de haber mediado

⁸⁰ Art. 36.3. Ley 22/2011.

⁸¹ Entre muchas otras: STS de 10 de noviembre de 2011, Ar. 395967, FJ 3; STS de 18 de octubre de 2002, Ar. 10223, FJ 8; STS de 14 de mayo de 1994, Ar. 4190, FJ 5.

dolo, culpa o negligencia. Asimismo, cuando sea la propietaria de un suelo declarado contaminado deberá responder subsidiariamente cuando ni el causante, ni el poseedor del suelo se hayan identificado⁸². Aquella también podrá sufragar subsidiariamente los gastos de restauración del suelo cuando no concurren en la persona obligada los requisitos establecidos por las normas⁸³. La doctrina ha señalado que la Administración no solo tiene un deber de vigilar las reparaciones ambientales, sino que la CE y los Tratados de la UE exigirían una actividad restauradora incondicionada. Esto es, la restauración ambiental deberá producirse independientemente de que el autor del daño sea conocido o no sea solvente⁸⁴.

Por su parte, la Ley 26/2007 prevé la actuación directa de la Administración en determinadas situaciones. El objetivo final de dichas previsiones radica en que el daño medioambiental sea reparado en todo caso y de forma efectiva⁸⁵. Así, la Administración deberá actuar de forma directa: 1) cuando el titular de la actividad no se pueda identificar y la espera para su determinación pueda suponer daños ambientales; 2) cuando la existencia de diversos responsables suponga una traba para la materialización de las medidas de recuperación; 3) cuando la reparación del daño requiera estudios, conocimientos o medios técnicos que aconsejen la actuación de la Administración; 4) cuando la realización por el operador responsable haga difícil las actuaciones de recuperación en el bien ambiental –en este caso el suelo–; y 5) cuando el daño causado y la gravedad de la contaminación exijan la actuación de la Administración⁸⁶.

⁸² Art. 36.1 párrafo II Ley 22/2011.

⁸³ Art. 36.4 Ley 22/2011.

⁸⁴ Loperena Rota, D., “Administración Pública y restauración ambiental”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 634, 2004, pp. 1-7 (p. 1).

⁸⁵ Lozano Cutanda, B., “Técnicas horizontales para la protección ambiental”, en Lozano Cutanda, B. y Alli Turrillas, J.C., *Administración y Legislación Ambiental. Manual y materiales complementarios*, 6.ª edición, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 191-225 (p. 213). Como señala la autora, la reparación por parte de las Administraciones Públicas a la que hace referencia Ley 26/2007, no incluiría los daños a personas o a bienes de titularidad privada, los cuales serían objeto de protección por la legislación civil, “salvo que esos daños a bienes privados se configuraran como un daño al medio ambiente”.

⁸⁶ Art. 23.1 Ley 26/2007.

En los suelos históricamente contaminados asturianos, si la Administración participó de la contaminación del suelo, aunque fuera de forma intermitente en el tiempo, aquella se constituiría como una corresponsable principal en calidad de causante de la contaminación. De hecho, parece haber datos objetivos de que numerosas actividades potencialmente contaminantes que tuvieron lugar en Asturias fueron, cuando menos, participadas por la Administración pública⁸⁷. Además, la Administración podría tener el deber *ex lege* de actuar de forma directa si concurriese algunas de las razones que señala la Ley 26/2007. Así, si se identifican varios responsables de la contaminación a lo largo del tiempo y del espacio, ese hecho podría suponer una traba para la materialización de las medidas de recuperación. Además, si la concentración de la contaminación es muy alta, podría entenderse que la reparación del daño requiere medios técnicos que aconsejen la actuación de la Administración pública competente. En este sentido, debe tenerse en cuenta que si las operaciones de descontaminación y recuperación de suelos contaminados se realizarán con financiación pública, solo podría hacerse previo compromiso de que las posibles plusvalías que adquiriesen los suelos revertirían en la cuantía subvencionada en favor de la Administración pública que haya financiado la recuperación del emplazamiento⁸⁸.

III.6. Los costes de descontaminación y las «ayudas de Estado»

Dado el alto coste económico que supone la descontaminación de los suelos, la normativa prevé la posibilidad de conceder determinadas ayudas públicas para sufragar la restauración. En este sentido, otra cuestión que debe plantearse es la legalidad de sufragar con dinero público los gastos de recuperación de los suelos contaminados. El TFUE prohíbe las ayudas de Estado salvo que concurren ciertas condiciones en las que pueden autorizarse⁸⁹. La razón de esta prohibición radica en la distorsión que estas

⁸⁷Véanse Bogaerts, J., "El INI y Asturias en la época de Suanzes (1)", *La Nueva España*, 2010 y Bogaerts, J., "El INI y Asturias en la época de Suanzes (y 2)", *La Nueva España*, 2010.

⁸⁸ Art. 36.4 Ley 22/2011.

⁸⁹ Arts. 107-109 TFUE.

ayudas de dinero público provocan en el estado de la competencia. Las situaciones en las que las ayudas están permitidas se han desarrollado mediante reglamento de la UE⁹⁰. Asimismo, en relación a las ayudas de Estado en materia de medio ambiente, la Comisión ha elaborado unas Directrices sobre ayudas estatales a entes privados para la protección del medio ambiente⁹¹.

En estas Directrices se hace referencia expresa a las ayudas para la recuperación de los suelos contaminados. En concreto, se establece que “[e]ntre los daños medioambientales que deben ser reparados se encuentran el deterioro de la calidad del suelo o de las aguas superficiales o subterráneas. Todos los gastos soportados por una empresa para sanear su terreno, independientemente de que pueda demostrarse o no que dichos gastos son activos inmovilizados en su balance, podrán calificarse como inversión subvencionable en caso de saneamiento de terrenos contaminados”⁹². Dada la amplitud de los términos en los que se establece parece que debe entenderse que sí son posibles en términos jurídicos⁹³. De hecho, algunos autores han señalado que si las Administraciones Públicas persiguen una aplicación efectiva de la normativa de suelos contaminados, estas tendrán que colaborar con fondos públicos en las operaciones de descontaminación⁹⁴. Sin embargo, esta interpretación solo parece válida para los casos en que los obligados no puedan sufragar los gastos, bien por ser insolventes, por no poder ser identificados o por alguna de las circunstancias mencionadas en la norma de responsabilidad medioambiental⁹⁵.

⁹⁰ Reglamento (UE) No 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

⁹¹ Las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (2014/C 200/01), derogaron las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (2008/C 82/01).

⁹² Directrices 2014 Anexo II.

⁹³ Las derogadas Directrices de 2008, en su párrafo 53, restringían en mayor medida el otorgamiento de ayudas, estableciendo la posibilidad de otorgarlas para la descontaminación del suelo cuando concudiesen varias condiciones. Sobre ello véase Sanz Rubiales, I., “El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones”, en Blasco Hedo, E. (Coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, Madrid, 2003, pp. 117-128.

⁹⁴ Poveda Gómez, P., *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*, Comares, Granada, 1998, p. 108.

⁹⁵ Lozano Cutanda, 2006, p. 1140.

También podría plantearse la intervención de la Administración pública por suponer una carga excesiva para la persona obligada, teniendo en cuenta el bajo beneficio que se ha obtenido de la actividad contaminante o del suelo contaminado. Obviamente, no entrarían dentro de la categoría de ayudas de Estado las cantidades dinerarias que la Administración tuviera que costear por ser la causante de la contaminación. En cuanto a las posibles ayudas de Estado para la subvención de la recuperación del suelo debe recordarse que, de recibirse dicho dinero público, las potenciales plusvalías que se generasen del emplazamiento revertirían en la cuantía subvencionada a la Administración pública que hubiese aportado el dinero⁹⁶.

IV. APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA NORMATIVA BÁSICA DE SUELOS CONTAMINADOS EN ASTURIAS

La aplicación de la responsabilidad administrativa ambiental sobre actividades contaminantes llevadas a cabo en el pasado es uno de los puntos que mayores problemas jurídicos ha planteado. En el caso de los suelos históricamente contaminados la cuestión es vital ya que: ¿qué sentido tiene aprobar unas normas de responsabilidad ambiental si no se pueden aplicar a una contaminación actual que supone un riesgo para las personas o para el medio ambiente, aunque la contaminación fuera causada por una actividad que se llevó a cabo cuando no existían tales normas?

La normativa básica estatal no prevé de forma expresa su aplicación retroactiva, pero se deducirá de una forma tácita esa aplicación hacia atrás, teniendo en cuenta la finalidad de la norma⁹⁷. Si la normativa tiene una finalidad esencialmente correctiva de los suelos contaminados, no puede pensarse que por el hecho de que la contaminación se produjese de forma anterior a la

⁹⁶ Art. 36.4 Ley 22/2011.

⁹⁷ El art. 36.2 Ley 22/2011 señala que: “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. 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”.

aprobación de la norma, ello pueda suponer la inaplicabilidad de sus preceptos. Por tanto, tras una interpretación teleológica de la ley, la situación práctica que se dará no será otra que la de que aquel causante de la contaminación de un suelo declarado contaminado, aunque la contaminación hubiera sido producida con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, deberá responder con su patrimonio para la recuperación del suelo en los términos que la normativa establece y, posteriormente, en los términos que en la declaración de suelo contaminado se determine sobre las labores de recuperación. Nótese que la Ley 26/2007 señala que sus preceptos no serán aplicable a aquellas actuaciones que dañaron el medio ambiente que finalizaron hace más de treinta años, por lo que reafirma su aplicación retroactiva si bien limitada a dicho intervalo de tiempo⁹⁸.

1. Aplicación retroactiva de la responsabilidad del causante de la contaminación

La Ley 22/2011 señala al causante o causantes como responsables principales de la recuperación de los suelos declarados contaminados⁹⁹. La única referencia a la aplicación anterior de la norma en lo que al proceso de descontaminación se refiere es la que se establece el artículo 36.2 en su apartado II, que señala que: “[l]a 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”¹⁰⁰. Realmente, no especifica si los niveles de contaminación asociados al uso del suelo deberán entenderse anteriores o posteriores a su entrada en vigor. Por tanto, se puede interpretar que la Ley 22/2011 no hace ninguna referencia sobre su posible aplicación retroactiva, ni prevé ninguna disposición transitoria, ni excluye expresamente los suelos históricamente contaminados¹⁰¹. En base a una interpretación finalista de la norma se pueda argumentar que, efectivamente, prevé de forma tácita dicha aplicación hacia atrás. De hecho, si la declaración de suelo contaminado

⁹⁸ Art. 4 Ley 26/2007.

⁹⁹ Art. 36.1 Ley 22/2011.

¹⁰⁰ Los usos del suelo y los NGR se establecen en los Anexos V y VI del RD 9/2005.

¹⁰¹ Sanz Rubiales, 2003, p.179.

supone la obligación del causante de recuperarlo sin distinción alguna, parece que debe entenderse que se aplicará de forma indistinta, es decir, habiendo tenido lugar la actividad contaminante antes o después de la entrada en vigor de la normativa. Lo determinante sería, por tanto, que en la actualidad se esté ante un «suelo contaminado», independientemente de que este lo sea como consecuencia de una actividad potencialmente llevada a cabo antes o después de 1998.

Se ha planteado por una parte de la doctrina la improcedencia de la aplicación retroactiva de la normativa de suelos contaminados. En concreto, se ha hecho en referencia a la obligación del causante de la contaminación a recuperar los suelos cuando las actividades potencialmente contaminantes tuvieron lugar antes de la entrada en vigor de dicha normativa¹⁰². En este sentido, se ha argumentado que supone una normativa restrictiva de derechos individuales prohibida por el artículo 9.3 de la CE¹⁰³. También se ha expuesto que la licencia o autorización por parte de la autoridad competente debería eximir en todo o, al menos, en parte, la obligación de restaurar el suelo contaminado¹⁰⁴. Así, se ha dicho que la normativa debería diferenciar entre los suelos contaminados tras la entrada en vigor de la norma y los suelos históricamente contaminados¹⁰⁵. En relación con ello, algunos autores han señalado que, de aceptar la exención por actividad potencialmente contaminante autorizada, esta debería ceñirse de forma estricta a cuando la “actividad se refiera específicamente al hecho causante de la contaminación”¹⁰⁶.

Por el contrario, otros autores han entendido que la aplicación de la normativa de suelos contaminados debe entenderse necesariamente retroactiva¹⁰⁷. Señalan estos que, efectivamente, la CE no prohíbe las leyes retroactivas. La normativa de suelos contaminados sin efectos retroactivos quedaría totalmente en desuso y no tendría razón de ser si se tiene en cuenta que nace con la idea

¹⁰² Aunque Loste Madoz, 2011, pp. 2-3, entiende que será difícil argumentar la no aplicación retroactiva de la norma, la critica; Sanz Rubiales, 2003, p.180.

¹⁰³ Sanz Rubiales, 2003, p. 178.

¹⁰⁴ Loste Madoz, 2002, p. 158.

¹⁰⁵ Loste Madoz, 2011, p. 2; Loste Madoz, 2002, p. 157.

¹⁰⁶ Pérez Dapena, I. y Gutiérrez Hernández, 2008, pp. 375 y 376.

¹⁰⁷ Baño León, 2002, p. 50; Poveda Gómez, 199., p. 110.

de restaurar los suelos contaminados, siendo estos el resultado de una importante actividad industrial anterior. La doctrina partidaria de su aplicación retroactiva entiende que los beneficios que los causantes de la contaminación han obtenido de su actividad, es razón suficiente para exigirles la reparación del daño que han generado a la sociedad en su conjunto. Asimismo, entienden que no se halla explicación alguna por la que deba ser la Administración Pública, con fondos de dinero público, la que deba sufragar estos gastos¹⁰⁸. También han señalado que no existe una restricción de un derecho individual en el sentido del artículo 9.3 de la CE, ya que “no existe un derecho patrimonial a contaminar el suelo con peligro para la salud y el interés general”¹⁰⁹. Recuerdan estos autores que el ordenamiento jurídico privado ya contaba anteriormente con mecanismos que indirectamente sancionaban prácticas de ese tipo, como el abuso de derecho o el uso antisocial de la propiedad. Y que, por tanto, estas prácticas no pueden ampararse en el derecho a la libertad de empresa para oponerse a una aplicación retroactiva de la norma. Incluso se ha dicho que, en realidad, la norma no se aplica de forma retroactiva en tanto en cuanto la obligación de sanear el suelo surge del acto que declara el suelo contaminado, y este lo hará porque existe una contaminación actual¹¹⁰. Sin embargo, en referencia a la aplicación retroactiva, se señala que solo las actuaciones contaminantes posteriores a la entrada en vigor de la CE serían las que generarían la responsabilidad de restauración, ya que hasta la CE no había ninguna norma que protegiese el medio ambiente de forma directa¹¹¹. Respecto a esta afirmación podría decirse que, aunque no se previese el respeto al medio ambiente de forma expresa, tampoco se preveía un derecho a dañarlo.

¹⁰⁸ Baño León, 2002, p. 50.

¹⁰⁹ Baño León, 2002, p. 51.

¹¹⁰ Lo cual, según la «teoría pluralista» supondría un grado de retroactividad medio o, lo que es lo mismo, una retroactividad impropia. Los autores Sanz Rubiales y De la Varga Pastor, 2014, pp. 441-555 (p. 519), señalan en este sentido que la «contaminación contemporánea» es la base en la que se apoya la Ley 22/2011 para establecer la obligación de reparar los suelos contaminados, independientemente del momento en el que la actividad contaminante se produjera. Véase también Arzoz Santisteban, 2017, pp. 85-86, si bien este autor se pronuncia en este sentido únicamente en relación con la responsabilidad subsidiaria del propietario.

¹¹¹ Baño León, 2002, p. 51.

Ciertamente, el legislador tiene la potestad de establecer normas de carácter retroactivo cuando así lo estime oportuno, siempre y cuando se respeten los límites del artículo 9.3 de la CE. Y, más aún, cuando es en beneficio de un interés general como lo es la restauración y posterior prevención de la degradación del medio ambiente. Entender que existe la restricción de un derecho individual adquirido al obligar a recuperar el suelo degradado con carácter retroactivo no parece adecuado. No se entiende cuál sería el derecho individual restringido: ¿el de ejercer el derecho a la libertad de empresa? Como es bien sabido, ningún derecho es absoluto y, por tanto, tampoco el derecho de libertad de empresa. Se debe recordar, por ejemplo, que en referencia a la propiedad del suelo el Tribunal Constitucional entendió desde muy temprano que no existe un derecho a edificar por el mero hecho de tener la propiedad de un terreno¹¹². Mucho menos debería entenderse que existe un derecho a contaminar inherente al derecho de empresa. Por otro lado, con la contaminación del suelo no solamente se degrada la capa superficial de la corteza terrestre. La contaminación traspasa lo que se entiende por suelo en esta normativa y contamina el subsuelo, las aguas subterráneas e incluso la atmósfera. Estos otros bienes naturales no son susceptibles de apropiación, por lo que se habrá afectado a un bien de naturaleza pública y se habrá generado un beneficio de forma gratuita¹¹³.

Esta aplicación retroactiva de la Ley 22/2011 ha sido aceptada por los tribunales, tal y como lo evidencia la STSJCyL 288/2017, en relación con los preceptos de la norma que regulan el régimen jurídico de los residuos, por lo que se entiende que debe ser extensible también al régimen jurídico de los suelos contaminados, ya que se regulan en la misma norma. En concreto, el tribunal señala que “[e]l momento que ha de tenerse en cuenta para la aplicación de la norma no es cuando el residuo se generó, sino cuando el mismo debe ser gestionado. Debe tenerse en cuenta que las medidas impuestas en las resoluciones recurridas no se refieren al momento en el que

¹¹² Recuérdense las SSTC 61/1997 y 164/2001, de 11 de julio.

¹¹³ Loperena Rota, 2000, p. 104. El autor, en referencia a la libertad de mercado, subraya que ya se ha puesto de relieve “que la contabilidad de las empresas y de los países era [de forma previa a la aprobación de estas normas] defectuosa puesto que no tomaba como costes de producción dos cosas fundamentalmente: el uso gratuito de recursos ambientales y el trabajo doméstico imprescindible para toda actividad productiva”.

los residuos se producen sino al momento de su adecuado tratamiento, y en ese momento la norma está en vigor”¹¹⁴. En el caso de los suelos históricamente contaminados, la contaminación no se produjo cuando la norma estaba en vigor pero su contaminación debe restaurarse en la actualidad porque en este momento supone un riesgo para la salud de las personas o del medio ambiente.

Si se repara en las normativas autonómicas de desarrollo, la norma vasca, a diferencia de la normativa básica estatal, hace referencia a su aplicación retroactiva. Esta norma diferencia entre la contaminación que se produjo antes de 1998 y la que se produjo posteriormente. Así, el nivel de recuperación del suelo contaminado que podrá exigirse a la persona obligada será el del uso del suelo del momento en que se produjo la contaminación. Si esta se produjo posteriormente, entonces el nivel exigible será el que corresponda “a su estado anterior o, si este no fuera conocido, alcanzar unos estándares de calidad al menos iguales a los valores indicativos de evaluación B (VIE-B) o los equivalentes para hidrocarburos totales del petróleo (TPH) y a los que, en su caso, se establezcan para el agua, utilizando a tal fin la mejor tecnología disponible”¹¹⁵. En este sentido, debe concluirse que, en este caso, la normativa autonómica no solo ha contribuido a determinar la aplicación retroactiva de la regulación de suelos contaminados, sino que también ha supuesto una mayor protección para el recurso natural, estableciendo la obligación de restaurar a su estado anterior aquellos suelos contaminados en una fecha posterior al año 1998. Sin embargo, para los «suelos históricamente contaminados» la norma ha establecido la misma previsión que la norma estatal, limitando la exigencia del nivel de restauración.

2. Aplicación retroactiva de las normas de responsabilidad objetiva subsidiaria: los propietarios y poseedores de suelos declarados contaminados

¹¹⁴ STSJCyL 288/2017, de 8 de marzo de 2017, Ar. 94326, FJ 13.

¹¹⁵ Art. 40.2 Ley 4/2015.

La problemática de la aplicabilidad retroactiva de la normativa de responsabilidad ambiental también se plantea respecto de los responsables subsidiarios. Así, se ha señalado que un propietario que adquirió el suelo con posterioridad a la entrada en vigor de la norma que fija la obligación de señalar la declaración de suelo contaminado en nota marginal en el Registro de la Propiedad, deberá responder subsidiaria y retroactivamente de la contaminación causada antes de la entrada en vigor de la norma. Sin embargo, los autores que se decantan por esta interpretación entienden que si la adquisición fuera anterior a la entrada en vigor de dicha ley, el propietario que adquirió no debería responder de forma retroactiva en tanto en cuanto no tuvo posibilidad de conocer la presencia anterior de actividades potencialmente contaminantes y, mucho menos, su condición de suelo contaminado¹¹⁶.

Así, se ha señalado que no siendo posible el conocimiento del estado del suelo, obligar retroactivamente al adquirente a responder subsidiariamente de la recuperación del suelo por un daño causado por un tercero, sería desvirtuar el contenido esencial del derecho de propiedad¹¹⁷. También se ha dicho que una actuación de estas características sería injusta, ineficaz y de difícil aplicación práctica¹¹⁸. La situación hipotética más extrema que podría darse sería la aplicación de un sistema de responsabilidad objetiva estricta, sin hallar un nexo causal entre la actuación del propietario y el resultado de contaminación, unida a una aplicación retroactiva de grado máximo, es decir: que una persona propietaria actual estuviera obligada a recuperar el suelo históricamente contaminado por una actividad llevada a cabo con anterioridad a la aprobación de la normativa de suelos contaminados, no habiendo sido ella la causante de la contaminación ni la persona propietaria del emplazamiento en aquel momento.

En una posición opuesta, otra parte de la doctrina ha entendido que, incluso en los casos en los que el propietario desconocía la existencia anterior de

¹¹⁶ Baño León, 2002, p. 52.

¹¹⁷ Baño León, 2002, p. 52.

¹¹⁸ Gomis Catalá, L., *Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 113.

actividades potencialmente contaminantes del suelo y/o la presencia de contaminantes, la función social de la propiedad, que puede ser determinada por leyes ordinarias, abarcaría la posibilidad de responsabilizar a las personas propietarias actuales de la descontaminación del suelo, incluso no habiendo sido las causantes de la contaminación¹¹⁹. No parece extralimitado solicitar, de forma subsidiaria, a la persona propietaria de un suelo que lo descontamine cuando la contaminación de su propiedad supone un peligro para la salud de las personas o para el medio ambiente. Si bien, ciertamente, en estos casos deberá respetarse el contenido esencial del derecho de propiedad, en los términos establecidos por la doctrina constitucional mediante la aplicación del principio de proporcionalidad¹²⁰ y, sin olvidar que, posteriormente, podrá repercutir el coste del causante o causantes de la contaminación.

En este contexto caben plantearse, al menos, dos cuestiones en relación con la disposición de la información ambiental del emplazamiento: por un lado, cuál es la primera norma que obliga a anotar en el Registro de la Propiedad la declaración de suelo contaminado y, por otro, hasta qué punto esta previsión tiene incidencia en un régimen en el que, salvo excepciones, la inscripción de la titularidad de los terrenos no es obligatoria, como es el caso del ordenamiento jurídico civil español. Respecto a la primera de las cuestiones, debe destacarse que la derogada Ley 10/1998 no establecía el deber de inscribir la declaración de suelo contaminado, sino que establecía que «podría» inscribirse “a iniciativa de la respectiva Comunidad Autónoma”¹²¹. Siguiendo esta interpretación, debería entenderse que, si no se anotó en nota marginal en el Registro de la Propiedad, el adquirente no pudo conocer las cargas u obligaciones jurídicas que pesaban sobre el emplazamiento mediante los registros públicos. Si fue efectivamente inscrita, tuvo la posibilidad de conocerlo y, por tanto, parece que por este razonamiento debería responder subsidiariamente de forma retroactiva.

¹¹⁹ Sanz Rubiales y De la Varga Pastor, 2014, pp. 322-326.

¹²⁰ Arzo Santisteban, 2017, p. 89-95.

¹²¹ Art. 27.3 Ley 10/1998, derogada por la Ley 22/2011.

Por otro lado, el RD 9/2005 estableció en su artículo 8.1 que “[l]os propietarios de fincas en las que se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes estarán obligados a declarar tal circunstancia en las escrituras públicas que documenten la transmisión de derechos sobre aquellas. La existencia de tal declaración se hará constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción a que tal transmisión dé lugar”. La Ley 22/2011 prevé otras formas de hacer efectiva la provisión de información respecto de determinados datos que se exigen en la normativa de suelos contaminados. Así, se prevé, al igual que lo hacía la Ley 10/1998, la creación de registros públicos¹²². Por tanto, a partir de la vigencia de dicha ley, con sus antecedentes en la Leyes 10/1998, parece que todo adquirente deberá tener la carga de conocer en qué situación está el suelo que va a comprar y, por tanto, si la responsabilidad le será o no imputable.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La falta de desarrollo autonómico de la normativa básica de suelos contaminados implica, cuando menos, una menor aplicación de dicha regulación. Asimismo, la normativa básica aplicada de forma directa supone otorgar al órgano competente ejecutivo, esto es, al órgano ambiental autonómico, una amplísima discrecionalidad en la aplicación de dicha normativa. Esto último conlleva una importante inseguridad jurídica, principalmente, para las personas interesadas. Por su parte, el desarrollo autonómico de la normativa básica debe respetar los mínimos establecidos en las Leyes 22/2011 y 26/2007, especialmente en lo referido a la aplicación de un sistema de responsabilidad objetivo. A título de ejemplo, la normativa vasca de desarrollo no ha supuesto un avance en la extensión del sistema de responsabilidad objetiva. En este sentido, debe señalarse que el desarrollo autonómico no siempre ha sido empleado para proporcionar una mayor protección del medio ambiente pudiendo suponer, incluso, la colisión con la normativa básica.

¹²² Art. 35.2 Ley 22/2011 en referencia al inventario estatal de suelos contaminados. La Ley del Parlamento vasco 4/2015 en su art. 48 ha previsto, también, el Registro Administrativo de la Calidad del Suelo.

Las actividades potencialmente contaminantes del suelo que han sido llevadas a cabo en el siglo pasado han dejado una huella ecológica de gran envergadura. Esta huella no es sino lo que actualmente se denomina «suelo históricamente contaminado», cuya regulación presenta importantes lagunas que impide su efectiva restauración, hasta el punto de que algunas Comunidades Autónomas como la asturiana no solo no han desarrollado la normativa básica sino que tampoco la han aplicado. Las actividades potencialmente contaminantes llevadas a cabo en los suelos históricamente contaminados lo fueron por diferentes personas jurídicas, tanto privadas como públicas, y con diferentes niveles de participación y de contaminación. Asimismo, estos emplazamientos han cambiado de titulares a lo largo del tiempo. Esta amplia casuística requiere de un desarrollo normativo que guíe, sin necesidad de restringir completamente la discrecionalidad de la Administración, al órgano ejecutivo para determinar el o los responsables de la descontaminación para que esta se produzca efectivamente.

Y es que la Administración pública se instituye como una pieza clave en materia de suelos contaminados en general, y en el ámbito de los suelos históricos en particular. Por un lado, porque de la entidad local puede partir la iniciativa de recalificar el suelo a, por ejemplo, uso urbano. En dicho contexto, el ayuntamiento deberá proceder a solicitar a la Administración asturiana el inicio del procedimiento de declaración de suelo contaminado y, así, determinar las labores de restauración y las personas responsables de dichas labores. Por otro, porque en algunos casos puede que la Administración pública fuera cotitular de las actividades potencialmente contaminantes, por lo que la Administración fue causante de la contaminación y, por ello, responsable principal junto con el resto de personas que causaron la contaminación. Por otro lado, porque la Ley 26/2007 establece que, concurriendo determinadas circunstancias, la Administración deberá realizar las labores de restauración. Este sería el caso, por ejemplo, cuando el número de personas responsables y su determinación fuera un obstáculo para la efectiva restauración de los emplazamientos. Finalmente, porque el Derecho de la Unión Europea ha admitido expresamente que las labores de restauración de suelos

contaminados son subvencionables. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el posible aumento de las plusvalías del emplazamiento deberá repercutir a la Administración que otorga el dinero público en la cantidad proporcional a la subvención otorgada.

Finalmente, la normativa básica estatal no hace ninguna referencia expresa a su aplicación retroactiva. Sí lo hace, en cambio, la Ley del Parlamento vasco 4/2015, al diferenciar el régimen jurídico de los suelos contaminados antes de 1998 de los contaminados después de dicho año. En cualquier caso, cabe incluso plantearse si la normativa de suelos contaminados es de aplicación retroactiva o si se trata, en realidad, de una aplicación de la norma sobre una situación actual. Siendo el objeto de la norma el suelo contaminado, este lo es en la actualidad y, por tanto, no se estaría ante una aplicación retroactiva. De hecho, algunos tribunales así lo han interpretado en referencia a la gestión de residuos generados antes de 1998, por lo que nada impediría aplicar el mismo razonamiento a los suelos contaminados.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Arzoz Santisteban, X., "Alcance y límites de la responsabilidad del propietario por los suelos históricamente contaminados", *Revista de Administración Pública*, nº 204, 2017, pp. 69-100.

Baño León, J.M., "Los suelos contaminados: obligación de saneamiento y derecho de propiedad", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 2, 2002, pp. 43-55

Bogaerts, J., "El INI y Asturias en la época de Suanzes (1)", *La Nueva España*, 2010 y Bogaerts, J., "El INI y Asturias en la época de Suanzes (y 2)", *La Nueva España*, 2010.

Bolaño Piñeiro, M.C., *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Adaptado a la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2018, pp. 180-216.

Bolaño Piñeiro, M.C., "Responsabilidad en la limpieza y recuperación de los suelos declarados contaminados o alterados en la normativa de suelos contaminados", *Revista de Administración Pública*, nº 196, 2015, pp. 331-365.

Fernández García, A., *Langreo: Industria, población y desarrollo urbano*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1980, pp. 328-331.

Gallego, J. R., Rodríguez-Valdés, E., Esquinas, N., Fernández-Braña, A., & Afif, E. "Insights into a 20-ha multi-contaminated brownfield megasite: An environmental forensics approach", *Science of the Total Environment*, 2016, 563–564, 683–692. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2015.09.153>

- Gallego, J. R., Esquinas, N., Rodríguez-Valdés, E., Menéndez-Aguado, J. M., & Sierra, C., "Comprehensive waste characterization and organic pollution co-occurrence in a Hg and As mining and metallurgy brownfield", *Journal of Hazardous Materials*, nº 300, 2016, 561–571. <https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2015.07.029>
- Gomis Catalá, L., *Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- González-Fernández, B., Rodríguez-Valdés, E., Boente, C., Menéndez-Casares, E., Fernández-Braña, A., & Gallego, J. R. "Long-term ongoing impact of arsenic contamination on the environmental compartments of a former mining-metallurgy area", *Science of the Total Environment*, 2018, 610–611, 820–830. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.08.135>
- Loperena Rota, D., "Administración Pública y restauración ambiental", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 634, 2004, pp. 1-7
- Loperena Rota, D., "El servicio público ambiental", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 57, 2000, pp. 99-112
- Loste Madoz, J.A., "Desarrollo autonómico del RD 9/2005 sobre suelos contaminados: límites de la prestación de remediación del suelo contaminado", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 235, 2007, pp. 147-169
- Loste Madoz, J.A. y Sánchez Moreno, M., «Suelos contaminados», en Alonso García, E., Lozano Cutanda, B. y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel. Madrid, 2006, pp. 1175-1190
- Lozano Cutanda, B., "Técnicas horizontales para la protección ambiental", en Lozano Cutanda, B. y Alli Turrillas, J.C., *Administración y Legislación Ambiental. Manual y materiales complementarios*, 6.ª edición, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 191-225
- Lozano Cutanda, B., "Responsabilidad por daños al medio ambiente", en Alonso García, E. y Lozano Cutanda, B. y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 1129-1151
- Pérez Dapena, I. y Gutiérrez Hernández, M.J., "Los supuestos de exención de responsabilidad de los titulares de suelos contaminados. Especial referencia a la legislación del País Vasco", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 81, 2008, pp. 365-380
- Poveda Gómez, P., *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*, Comares, Granada, 1998
- San Román, M., "Cinco razones y soluciones para la emergencia climática", *Greenpeace Magazine*, nº 30, 2019, p. 18.
- Santamaría Arinas, R.J., "Residuos", en Lasagabaster Herrarte, I. (dir.), *Derecho Ambiental Parte Especial II. Productos Químicos, Transgénicos, residuos, Contaminación electromagnética*, LETE. Bilbao, 2010 (2ª edición), pp. 399-546
- Sanz Rubiales, I. y Varga Pastor, A., "Regulación, problemática y régimen jurídico de los suelos contaminados: especial atención tanto a su declaración, inventario y sujetos responsables, como a las diversas acciones que cabe emprender con la finalidad de recuperarlos y repararlos", en García-Moreno Rodríguez, F. (dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, 2014, pp. 441-555

Sanz Rubiales, I., "El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones", en Blasco Heddo, E. (Coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, Madrid, 2013, pp. 117-128

Sanz Rubiales, I., "El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones", en Blasco Heddo, E. (Coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, Madrid, 2003, pp. 117-128

Valencia Martín, G., "La responsabilidad medioambiental", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25, 2010, pp. 1-63

Varga Pastor, A. de la, "La coordinación entre la Ley 10/1998 de Residuos y la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental en materia de suelos contaminados", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 84, 2009, pp. 233-258

Wcisło, E., Bronder, J., Bubak, A., Rodríguez-Valdés, E., & Gallego, J. L. R. "Human health risk assessment in restoring safe and productive use of abandoned contaminated sites", *Environment International*, nº 94, 2016, 436–448. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2016.05.028>