

Y con esta intervención finalizaron las VIII Jornadas sobre Derecho de las Aguas. Creo que, tras la exposición realizada, poco queda que añadir. He intentado que de la misma se pueda, cuando menos, percibir la brillantez de razonamientos de que los ponentes hicieron gala. Tampoco quiero dejar de resaltar lo que ya viene siendo habitual en las mismas: una magnífica organización, plagada de atenciones, dignas de un foro de la importancia del que ahora se da noticia. Y si a todo ello añadimos el enriquecimiento científico y personal que estas reuniones suponen, la conclusión ha de ser una: el deseo de que, el año que viene, tengamos la oportunidad de volver a comentar unas Jornadas como las presentes.

Beatriz SETUÁIN MENDÍA

CRÓNICA DE LAS JORNADAS CELEBRADAS EN ZARAGOZA SOBRE LEGISLACIÓN, GESTIÓN Y TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS INDUSTRIALES (1)

La presentación en el Parlamento en febrero de 1998 de un Proyecto de Ley de Residuos propiciaba la celebración de estas jornadas, por una parte en cuanto que permitían hacer balance de lo hecho hasta ese momento en dicha materia y, por otra parte, por las inquietudes que despertaba en el seno de uno de los principales sujetos obligados a su cumplimiento: los empresarios. Así, estos dos días permitieron que los empresarios, los gestores y los transportistas ofertaran sus servicios y difundieran sus experiencias en el tratamiento de residuos, al tiempo que se ponían de manifiesto las inevitables tensiones que se han ido produciendo con la Administración.

La primera intervención corrió a cargo de José Angel RUPEREZ RUBIO, coordinador de medio ambiente del Grupo BYSE Electrodomésticos, Bosch y Siemens España, y tuvo un carácter introductorio, centrándose en una descripción general de la *Ley de envases y residuos de envases 11/1997*, nacida en cumplimiento del *Quinto Programa comunitario de acción en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* y la *Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases*. Seguidamente dió cuenta de las previsiones recogidas en el borrador del Reglamento para desarrollo y ejecución de dicha ley, incidiendo en los Planes Empresariales de Prevención de Residuos de Envases (PEP) en cuanto que afectan a la mayoría de los empresarios, pues presuponen volúmenes de producción de residuos lo suficientemente bajos y en cuanto que hacen plantearse la alternativa de autogestión o del recurso a Sistemas Integrados de Gestión (SIG). En último lugar, puso sobre la mesa las carencias de infraestructura de los Ayuntamientos para que la legislación sea operativa y la frustración de las empresas al ver que los resultados efectivos no se corresponden con los pagos que ellas realizan.

(1) Dichas jornadas tuvieron lugar en Zaragoza durante los días 17 y 18 de febrero de 1998, organizadas conjuntamente por la Fundación Ecología y Desarrollo (presidida por el catedrático de Derecho Administrativo Fernando LÓPEZ RAMÓN, a cuyo cargo corrió la presentación) y la Confederación de Empresarios de Aragón (CREA).

Sus palabras marcaban ya el tono general que iba a presidir la mayoría de las intervenciones, esto es, la visión de los técnicos, bajo el prisma de la empresa.

En segundo lugar tomó parte en las jornadas Carlos PIEDRA LUIS-YAGÜE, director de desarrollo del grupo INTERLAB, que planteó desde el inicio la clave del problema: dónde estamos dispuestos a poner el listón de seguridad. Evidentemente el ideal sería poder prevenir el 100% de los riesgos, prolongando los análisis durante 5 años y gastando 1.000 millones de pesetas, como en el caso de cosméticos, fármacos, aditivos alimentarios, etc. Pero, dado que el residuo industrial no implica un contacto directo con el ser humano, el problema está en determinar dónde se pone el listón de seguridad y cuánto se está dispuesto a pagar por ello. En definitiva, se tratará de simplificar los efectos para las empresas. Por otra parte, siempre será mejor una legislación de mínimos que se cumpla que no normas costosas económicamente y que serán inaplicadas por las empresas. De esta forma, justificó la necesidad de implantar políticas encaminadas a la disminución real de los costes.

En primer lugar deben implantarse políticas encaminadas a la minimización en la generación de residuos (principio de acción preventiva), al tiempo que deben considerarse tanto los aspectos de organización humana y su correcto entrenamiento, información y sensibilización (procedimientos organizativos-buenas prácticas), como los aspectos tecnológicos, sus deficiencias y novedades (modificación de proceso).

El segundo aspecto que se debe estudiar es qué hacer con los residuos generados una vez conseguida esa minimización, para lo cual se contemplan las siguientes alternativas: recuperación, reutilización, tratamiento a través de gestores autorizados. En todos estos casos es necesario el conocimiento exacto de las características físicas, químicas, toxicológicas y ecotoxicológicas de los residuos, lo que se ha dado en llamar caracterización de los RTPs. Este conocimiento redundará en la adecuada gestión de los mismos y en el cumplimiento de las normas legales que les afectan.

Comentados estos aspectos generales, pasó a desarrollar el marco jurídico aplicable a los RTPs y su caracterización, basándose en la redacción de una nueva Ley básica de residuos, que pretende articular todos los tipos de residuos (2) y que incorpora la novedad de considerar los suelos contamina-

(2) El artículo 3 define los «residuos urbanos» como aquellos que sean el resultado del consumo ordinario en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como los residuos que no tengan la calificación de peligrosos, producidos como consecuencia de las siguientes actividades y situaciones y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los anteriores. Esas actividades son: sanitarias y hospitalarias; limpieza viaria, de zonas verdes y

dos, y en el borrador de un Reglamento, que asume todos los métodos y técnicas homologados por la UE y amplía el número de estudios a realizar para la correcta clasificación y caracterización de los residuos. También se integra una propuesta para la toma de muestras y sugiere pautas para la homologación de laboratorios de análisis.

Señaló que el punto clave para la eficacia del sistema es determinar adecuadamente de qué tipo de residuo se trata, para incidir sobre él de la manera más adecuada. Según la legislación vigente, un residuo tendrá la consideración de tóxico y peligroso (RD 833/88; RD 952/97) cuando teniendo un constituyente enumerado en la tabla 4 bajo los denominados Códigos «C» tiene además una de las características de peligrosidad enumeradas en la tabla 5 bajo los denominados Códigos «H» (RD 833/88 anexo I, epígrafe 2, puntos 6 y 15; OM 13 octubre 1989, introducción del anexo; RD 952/97, DA1ª, punto 1º). Pero la clasificación conduce al error de considerar que si no es tóxico y peligroso es inerte o inocuo y, en realidad, este tipo no existe y debería crearse categorías intermedias que impidieran su total abandono; siempre se necesita cierto grado de control pues se desconocen muchos efectos de muchas materias. En definitiva, habrá residuos inclasificables e incontrolados. El RD de 1997 mantiene la misma filosofía general, con algunas variaciones, en concreto la modificación y la ampliación de los Códigos C y H. En ocasiones, aplicar estos criterios taxativamente no resultaría rentable, por lo que es más barato declararlo directamente tóxico y dárselo a la Administración para que lo gestione, incluso llenando vertederos de seguridad con residuos que no son de seguridad. Por otra parte, como novedad, son RTPs por ley, no habiendo necesidad de caracterización, los enumerados en el anexo 2 del RD 952/97. Incluso es posible que una Comunidad Autónoma decida ampliar la lista y así lo proponga a Bruselas a través del Estado.

Finalmente, recordó que el coste económico de estos estudios podía compensarse a través de la optimización de la información conseguida, aplicándola a otras áreas de la empresa reguladas por otras legislaciones, principalmente seguridad e higiene en el trabajo (fichas de seguridad de materias primas almacenadas, fichas de seguridad de productos terminados, confección de planes de emergencia de accidentes mayores y menores), medio ambiente (declaración de producción de residuos, planes de prevención de

recreativas; animales muertos, muebles, enseres y vehículos abandonados; obras menores de construcción y reparación domiciliaria; actividades industriales.

Los «residuos peligrosos» son aquellos que figuren en la lista de residuos peligrosos aprobada por las instituciones comunitarias o hayan sido calificados como peligrosos por el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión europea o en convenios internacionales de los que España sea parte. En este concepto quedan incluidos, también, los recipientes y los envases vacíos que los hayan contenido.

derramas), otros (transporte de sustancias peligrosas, ley de envases y embalajes).

Se incorporó a continuación al debate Pedro POVEDA GÓMEZ, vocal asesor del Ministerio de Medio Ambiente, que lógicamente defendió las actuaciones de dicho Departamento: el RD 952/97, modificación del RD 833/88, y el Proyecto de Ley de residuos.

Partió para ello de la legislación comunitaria y la filosofía inspiradora del Quinto Programa, que integra el medio ambiente en la política industrial y supone el paso de un tratamiento dirigido a garantizar la higiene, la salud, los malos olores... a un tratamiento dirigido a la rentabilidad económica. Se hacía necesario jerarquizar las opciones de gestión: en primer lugar, la prevención; en segundo lugar, la reutilización y el reciclado; en tercer lugar, otras como la valorización energética (contaminadora); en cuarto lugar, la eliminación (vertederos e incineradoras sin recuperación de energía). Además, se creaba un nuevo escenario de gestión caracterizado por la responsabilidad compartida, implicando a todos los agentes y no sólo a las Administraciones Públicas.

Justificó el orden en el que ha ido emanando la normativa española. Tras reconocer que lo lógico hubiera sido que primero se aprobara la Ley de residuos y luego la de residuos peligrosos, siguiendo el orden de las Directivas (*Dir. 91 / 156*, referida a todos los residuos y *Dir. 91 / 689*, referida a RTPs), recordó el problema práctico que se les había planteado a los exportadores españoles en Francia y Alemania, con legislaciones exigentes, y que habían pedido que se acelerara la aparición de normas españolas de residuos peligrosos con el mismo grado de exigencia respecto a los productos procedentes del resto de Europa.

Destacó cómo el *Real Decreto 833/1988, de 20 de julio* había ya incorporado el 90% de los mandatos de la *Directiva 91/156*, pues España ya estaba participando en la década de los 80 en los foros comunitarios y se centró luego en el *Real Decreto 952/97, de 20 de junio*, modificador del anteriormente citado, para la ejecución de la *Ley 20/1986, de 14 de mayo*.

Dedicó especial atención a la caracterización de residuos por vía de listas armonizadas y cerradas (sólo modificables por la Comisión Europea), en cuanto que plantea divergencias interpretativas. Se pronunció claramente por la teoría de que si un Estado declara peligrosos determinados residuos en su territorio, lo serán aunque no estén recogidos en la lista comunitaria, frente a los que defienden que sólo lo serán una vez modificada ésta. Por tanto, serán residuos peligrosos todos los de la lista, más los que el Estado crea oportuno añadir.

El problema interpretativo se acentúa en el caso inverso. La Directiva dejó caer en el Preámbulo que un Estado puede decidir que un residuo no es

peligroso por no presentar las características del Código H. Pero el caso es que no lo dice en el articulado y el Real Decreto español no recogió la previsión. El Ministerio de Medio Ambiente consultó tanto a la Comisión como a los otros 14 Estados miembros. La primera no contestó; la mitad de los Estados habían previsto la posibilidad de desclasificación y la otra mitad había legislado igual que España. No parece pues que sea imposible seguir esa pauta de la desclasificación (decidida por una Comunidad Autónoma a partir de que el poseedor haya pagado por demostrar la no caracterización como peligroso de su residuo), pero sería necesaria la modificación del Real Decreto, modificación que todavía no se ha producido.

Se ocupó después del *proyecto de Ley de residuos*, que había iniciado su tramitación parlamentaria en el momento de celebrarse las jornadas, tendente a derogar la *Ley de residuos urbanos de 1975* y la *Ley de 1986* (aunque muchos aspectos de ésta quedan incorporados de uno u otro modo). Además, hasta que se elabore un nuevo Reglamento, queda vigente el actual de 1988, en lo que no se oponga a la nueva ley (queda derogado, por ejemplo, el régimen sancionador).

Como principales novedades reseñó:

— El nuevo concepto de residuo, ligado al de lista.

— La delimitación de competencias entre las diferentes Administraciones, profundizando en las ya existentes entre Estado y Comunidades Autónomas y modificando en parte las competencias de los Entes Locales por cuanto se les atribuye de forma genérica, como servicio obligatorio, el reciclado, valorización o eliminación de los residuos urbanos, mientras que en la actualidad sólo existe esta obligación para Municipios de más de 5.000 habitantes. Igualmente, se obliga a los Municipios de más de 5.000 habitantes a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos, a partir del año 2001, que posibiliten su reciclado y otras formas de valorización.

— Obligaciones para los productores por la puesta en el mercado de productos generadores de residuos.

— Nuevo régimen para la producción, posesión y gestión, para los no peligrosos (los peligrosos mantienen su régimen), incluyéndose la obligación de autorizaciones administrativas para vertederos privados, plantas recicladoras de papel, etc. Como excepción se señalan los casos de valorización y eliminación en el propio centro de producción, si la Comunidad Autónoma ha aprobado previamente normas generales de cómo debe hacerse. Con carácter general, las otras operaciones de gestión (recogida, transporte, almacenamiento) necesitarán ser notificadas a la Comunidad Autónoma, quedando debidamente registradas. No obstante, la Comunidad Autónoma podrá someterlas a autorización.

— Medidas económicas, financieras y fiscales en apoyo de la gestión.

— Suelos contaminados, aunque no es un tema planteado en la Directiva. Corresponderá al Estado fijar estándares en función del destino que se le vaya a dar al suelo. La Comunidad Autónoma hará una evaluación global del riesgo y delimitará ese suelo contaminado, a partir de los criterios generales estatales. En su paso por el Congreso de los Diputados se aprobó la enmienda que establece el régimen de responsabilidad en la limpieza. En primer lugar, corresponderá al causante de la contaminación; si éste no puede ser identificado, corresponderá, en este orden, al poseedor y al propietario no poseedor. Está prevista la futura publicación de una lista de actividades potencialmente contaminantes, que obligará a manifestar dicha circunstancia en el momento de la transmisión del terreno, aunque no haya sido explícitamente declarado contaminado. Como veremos más adelante, el tema de los suelos contaminados ha empezado a crear suspicacias entre los empresarios.

La última intervención del primer día corrió a cargo de Alba CABAÑAS VARALES, técnico del departamento de medio ambiente de la asociación empresarial Fomento del Trabajo Nacional, radicada en Cataluña. Precisamente, se esforzó en dejar claro que los intereses por ella defendidos eran los de los empresarios catalanes y no los de la Administración catalana.

Empezó recordando la precocidad catalana en la elaboración de legislación propia en materia de residuos (3), sobre todo por el carácter anticipador de la Ley 6/1993, salvo en la cuestión de los suelos contaminados, en la que la legislación estatal se descubre mucho más ambiciosa.

Dejó traslucir cierto malestar creado entre los empresarios catalanes por las constriñentes actuaciones e imposiciones administrativas. En concreto, se lamentó de que fuera la Junta de Residuos la que eligiera el laboratorio al que los empresarios deben pagar por los análisis, la que determinara igualmente la lista de gestores y transportistas autorizados y la que otorgara la autorización para que los empresarios puedan vender sus residuos como subproductos, y todo ello, consecuentemente, con el devengo de las correspondientes tasas. En definitiva, se sienten especialmente controlados por la Administración, sometidos a excesiva presión y discriminados en cuanto al

(3) Con anterioridad a la Directiva comunitaria, se publicó la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, posteriormente adaptada por Decreto legislativo 2/1986, de 4 de agosto y modificada parcialmente por Ley 15/1987, de 9 de julio. A ellas siguió la Ley 2/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes para la reducción y gestión de los residuos industriales y, sobre todo, la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, equivalente a la estatal en proyecto y que caracteriza al anterior Organismo Autónomo «Junta de Residuos» como Empresa Pública.

grado de responsabilidad que se les hace asumir en contraste con otros sujetos, sean Administraciones, agricultores o consumidores.

La sesión del día 18 se inició con las palabras de los representantes de algunos gestores de residuos tóxicos que realizan su labor en Aragón: Fernando ARTIGAS MARÍN (ADIEGO HNOS.), Federico SANMARTÍN (Comercial SEAR) y Rafael DE MIGUEL PEQUEÑO (EURORESIDUOS, S.A.). Todos ellos hicieron una descripción pormenorizada del proceso de gestión y tratamiento que desarrollan en sus respectivas empresas y de su relación profesional con los productores. El primero de ellos llamó la atención sobre la necesidad de transportar residuos a Francia para su incineración, ante el hecho de que la planta incineradora ubicada en Cataluña y participada por la Generalidad sólo admite los procedentes de empresarios catalanes. El segundo de los gestores insistió en el progresivo mayor control por las Administraciones y en las actividades anexas al tratamiento de residuos tóxicos que desempeña su empresa, como el saneamiento de terrenos o las auditorías internas de los productores. El tercero fue todavía más descriptivo de las instalaciones integradas de su empresa, organizadas en tres secciones: depósito de seguridad, unidad de estabilización o solidificación y unidad de transferencia. El depósito de seguridad consiste en el alojamiento de los residuos en tierra, gracias a un sistema de terrenos impermeables, de capas superpuestas de arcillas recompactadas y gravas, de drenajes y de celdas compartimentadas y niveles sellados, minimizando la interacción entre residuos diferentes. Pero puesto que no es la solución para todo tipo de residuos, en otros casos se requieren otras soluciones, como la estabilización o solidificación, sistema en el que el residuo queda enclaustrado en una matriz rígida. Finalmente, a veces se hace precisa su transferencia a otros centros donde se puedan tratar, estableciéndose entre ellos contratos de colaboración, por ejemplo con centros incineradores en Francia y Gran Bretaña.

Después de estas tres presentaciones tuvo lugar un pequeño debate en el que salieron a la luz temas como el de la responsabilidad de los diferentes sujetos que intervienen en el proceso de producción-transporte-gestión, el papel que juegan los certificados de control y seguimiento y de destrucción o las diferentes posibilidades que ofrece el mercado aragonés a pesar de la situación prevalente de EURORESIDUOS.

Como es evidente, no sólo se puede confiar en la acción de los gestores, sino que el primer nivel de reducción de residuos debe encontrarse en los productores, que deben tender a implantar proyectos de minimización. Como ejemplo práctico, pudimos asistir durante este segundo día de las jornadas a una experiencia concreta: el programa 3P de la Corporación 3M, a través de las explicaciones de Florián REYES ROBLES, jefe responsable de producto, toxicología y medio ambiente de 3M en España y Portugal. De los numerosos ejemplos que describió, podemos citar la reconversión del tejido sobran-

te tras el troquelado de mascarillas en absorbente-aislante usado para contener derrames en empresas químicas. Planteó el principio de que la reducción de residuos no implica necesariamente costes, si se enfoca adecuadamente el programa de gestión; es más, incluso se pueden lograr beneficios. La clave es la motivación personal, sobre todo e inicialmente de los directivos, que conseguirán así implicar al resto del personal, que se verá motivado conforme se acepten sus propuestas e incluso encabecen los grupos de gestión de sus ideas. Por otra parte, son variados los factores puramente económicos e interesantes para el negocio que apoyan la apuesta por una producción limpia: la demanda de productos limpios por los consumidores, la mayor atracción de los inversores por empresas con visión de futuro, la presión legislativa, una visión estratégica de las materias primas (cuanto más contribuyamos a su escasez, mayor será su precio), etc.

La última actividad prevista era una mesa redonda acerca de «La situación en Aragón», precedida de breves intervenciones de los componentes de dicha mesa.

Tomó la palabra en primer lugar José Miguel SERRANO VALIENTE, presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la CREA (OPEL España), que reiteró la necesidad de la colaboración incentivada de los empleados y sostuvo el interés en contratar con un gestor único.

A continuación, Cristina CASTRO LAPETRA, técnico ambiental en BALAY y colaboradora de la FUNDACIÓN ECOLOGÍA Y DESARROLLO, hizo una enumeración de los principales problemas que ella consideraba todavía subsistentes a pesar de los avances conseguidos en los últimos años:

— La amplia franja de sombra existente en la caracterización de los residuos, cuando no son ni urbanos ni inertes y, en esta misma línea, el Proyecto de Residuos de Aragón no se estaría ocupando de este problema, pues no es lógico que todos los de esa franja sean tratados como tóxicos y peligrosos cuando no lo son y no se les pueda dar ningún tipo de uso.

— La necesidad de establecer en la realidad una «Red de escombros».

— La necesidad apremiante de una legislación aragonesa en la materia.

— El año 1998 como momento de hacer balance de lo conseguido hasta ahora —aunque dejó traslucir su inquietud por el hecho de que no todo se esté haciendo de forma transparente— y de plantearse los retos que nacen de la nueva legislación estatal, que con la nueva caracterización aumenta automáticamente el volumen de residuos tóxicos.

— La constatación realista de que siempre habrá que buscar ubicaciones para crear instalaciones, pues siempre habrá residuos que no podrán reutilizarse.

Estas intervenciones fueron completadas con las palabras de Adolfo RUIZ ARBE, responsable de la «Bolsa de Subproductos» de la CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO DE ZARAGOZA. Tras lamentar que los «subproductos» (residuos reutilizables) no aparezcan como tales definidos en la legislación, ensalzó todas las virtudes que en la figura de la Bolsa de subproductos pueden encontrarse. Consiste, esencialmente, en el servicio de poner en contacto la oferta y la demanda de residuos y de vencer la falta de transparencia del mercado en este ámbito. Nacidas en Europa en los años 70, pública y privadamente, en España empiezan siendo gestionadas por las Cámaras de Comercio, aunque han ido recibiendo aportaciones económicas desde algunas Administraciones autonómicas (Cataluña, Cantabria, Valencia). Sin embargo, no existe homogeneidad en su caracterización: mientras unas son más pasivas y simplemente facilitan los contactos a través de boletines informativos, otras realizan un intercambio de información más activo, son intermediarias en la transferencia de materiales o, incluso, asumen directamente la transferencia.

El punto final lo puso José Manuel LASA DOLHAGARAY, Consejero de Medio Ambiente de la DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN. Aunque su discurso fue breve, no por ello dejó de citar los aspectos que mayor preocupación le producían. Por una parte, se mostró reacio a la elaboración de una ley aragonesa sobre residuos, criticando la carrera iniciada por las Comunidades Autónomas en esta materia, careciéndose todavía de una ley básica estatal y teniendo en cuenta la corta vida de la legislación ambiental de depuración (4). Por otra parte, manifestó su interés en potenciar la Bolsa de subproductos como pieza básica del sistema, en racionalizar las inversiones, en defender la transparencia con que su Departamento otorga las subvenciones y en felicitar a los empresarios por su toma de conciencia y su capacidad de adaptación.

El debate final fue animado y se plantearon problemas interesantes que creo que merece que dejemos al menos apuntados, pues abren vías de reflexión para el futuro. Por ejemplo, salieron a relucir las deficiencias en las infraestructuras de los pequeños Municipios para separar en los vertederos los lodos de otros residuos. Se habló igualmente de la problemática clasificación de los residuos industriales y de la zona de sombra que se crea en cuanto a su tratamiento en el Plan de residuos de Aragón. Se planteó la necesidad de incidir en un tratamiento fiscal discriminatorio entre empresas cumplidoras y no cumplidoras. Además, hubo cierto consenso en potenciar las funciones de la Bolsa de subproductos, planteando su transformación de pasiva-difusora en propiciadora de acciones.

(4) Coincidían estas declaraciones con la presentación por el Justicia de Aragón de un *Informe sobre los Residuos en Aragón*, que se pronunciaba precisamente por la urgente necesidad de una ley autonómica que sirviera de respaldo jurídico al Plan de residuos aragonés.

Pero si hubo un tema que despertó especial interés en mí fue el de los suelos contaminados, probablemente por la novedad legislativa que supone, aunque resulte deficiente la definición de qué sea un suelo contaminado y qué porcentaje de contaminación debe reunir un suelo para ser considerado contaminado, en espera de que una futura ley le otorgue un tratamiento más profundo (5). A mayor abundamiento, creo que no podemos obviar un problema que ha tenido especial relevancia y repercusión en la opinión pública aragonesa (6).

Si bien las empresas se mostraron orgullosas de sus sistemas de autoreciclaje de residuos y los gestores de satisfechos del negocio que los residuos les proporcionan, las previsiones que la nueva ley hace acerca de los suelos contaminados han comenzado a despertar suspicacias. La nueva regulación crea tales recelos que incluso se escucharon afirmaciones poco ajustadas a la realidad, en concreto se dijo que España se situaba en cabeza de los países europeos en la regulación, siendo que todavía la Unión Europea no había legislado sobre suelos contaminados. Efectivamente, no existe una Directiva europea sobre el tema, pero no es menos cierto que hace años que los países occidentales intentan dar respuesta a este grave problema, en tanto en cuanto han sido países altamente industrializados y han sufrido en mayor grado el efecto destructivo de las industrias sobre el suelo, generalmente en zonas del territorio muy concretas. Por ello, parece injusto calificar la iniciativa del legislador como «demasiado avanzada», sobre todo cuando la propia doctrina española no le ha dedicado una especial atención.

Aunque no podamos hablar de textos europeos específicos, sí aparece esta preocupación en textos más generales (7) y, a mayor abundamiento, la

(5) El artículo 3 define como «suelo contaminado» todo aquel cuyas características físicas, químicas o biológicas han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes de carácter peligroso de origen antrópico cuya concentración supere los valores límite establecidos en base a los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno.

Se le dedican igualmente los artículos 27 y 28.

(6) El monte de La Cartuja fue objeto de atención especial en el verano de 1993, cuando las tierras contaminadas con plomo que la empresa Tudor tenía en la Avenida de Navarra de Zaragoza y Villamayor fueron trasladadas hasta aquel barrio. Hoy la montaña artificial que constituye el depósito de seguridad permanece como ejemplo de la escasa voluntad de la Administración por darle una solución definitiva. Vecinos de Torreciella y La Cartuja siguen denunciando el estado del depósito, cuya cubierta se erosiona al no haber vegetación. A pesar de las previsiones de la *Orden del Departamento de Industria de la Comunidad Autónoma de Aragón de 23 de julio de 1993* (BOA nº 84) sobre su revegetación con «recubrimiento vegetal del 100% con especies autóctonas», no se observan trabajos decisivos en tal sentido; es más, se aprecian signos de la acción erosiva de las aguas.

(7) A modo de ejemplo: la Resolución *El suelo, fundamento y límite de nuestro desarrollo* de la 8ª Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa

política territorial y los planes de ordenación urbana y regional resultan un marco idóneo, por su naturaleza multisectorial, para incorporar a través de la Evaluación de Impacto Ambiental de dichos planes y programas la consideración de protección y preservación de los recursos naturales, entre ellos el suelo (8).

Si bien es cierto que la EIA puede ser el marco para el tratamiento futuro de la calidad ambiental del suelo, el problema que queda por solucionar es el de los suelos ya contaminados. La experiencia comparada nos muestra cómo una carga económica tan grande no se ha dejado nunca sobre las espaldas de los empresarios exclusivamente, sino que la participación de la Administración ha sido determinante. Posiblemente, sea ésta la línea que proyecte seguir España al decir la ley que «si las operaciones de limpieza y recuperación de suelos contaminados fueran a ser realizadas con financiación pública, sólo se podrán recibir ayudas previo compromiso de que las posibles plusvalías que adquieran los suelos revertirán en la cuantía subvencionada en favor de la Administración pública que haya financiado las citadas ayudas» (art. 27) y que dichas actuaciones «podrán llevarse a cabo mediante acuerdos voluntarios suscritos entre los obligados a realizar dichas operaciones y autorizados por las Comunidades Autónomas o mediante convenios de colaboración entre aquéllas y las Administraciones Públicas competentes» (art. 28). Por ello, permítaseme en este momento dar algunos datos (9).

(CEMAT), Lausana, octubre 1988, publicada en «Estudios territoriales», nº 28, 1988. En la misma línea, como refrendo de las recomendaciones de la CEMAT centrado en la escala urbana, la Comunicación-informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Añadamos la *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*, de la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio, de 20 de mayo de 1983 («Estudios Territoriales», 10 abril-junio 1983). Poco después, el *IV Programa de Acción (1987-1992)* aborda en su capítulo 5, «Gestión de los Recursos del Medio Ambiente», la protección del suelo, distinguiendo tres tipos de amenazas: contaminación por sustancias perjudiciales; deterioro de la estructura física o química, erosión, riesgos naturales; mal empleo y residuos derivados de actividades consumidoras del espacio. Propone identificar y limpiar los lugares de eliminación de desechos contaminados; promover la recuperación y los nuevos empleos de las tierras contaminadas o abandonadas (ex. antiguos emplazamientos industriales, tierras mineras...). Finalmente, no podemos olvidar la *Directiva sobre EIA de 27 de junio de 1985*.

(8) Especial atención en este sentido le dedica José ALLENDE, *Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación de impacto ambiental*, «Revista de Derecho Urbanístico», enero-febrero 1991, nº 121, pp. 83-114.

(9) Para profundizar en estas iniciativas en otros países:

En el caso de Gran Bretaña, Chris COUCH, *Traitement économique des friches industrielles*, «Etudes foncières», nº 61, diciembre 1993, pp. 42-45.

En Francia, Dominique LECAT, *La résorption de l'habitat insalubre et les insuffisances de la loi du 10 juillet 1970*, «AJPI», septiembre 1974, pp. 681-687; Frédéric LEVY, *L'expropriation des terrains pollués*, «Etudes foncières», nº 68, septiembre 1995, pp. 27-33; Marie-Jeanne

En Gran Bretaña el origen del problema se remonta a los años 50 con la aparición de créditos estatales para la eliminación de la polución de las minas a cielo abierto, incrementándose el problema a partir del cierre masivo de minas en los años 80. En 1966 se vota la *Industrial Development Act* y poco después se conceden subvenciones (*Derelict Land Grant-DLG*) para la reutilización de terrenos contaminados. Hasta 1981 dicho programa benefició sólo a entes públicos, ampliándose a partir de entonces a personas privadas. La *Ley general de planificación urbana de 1980* permite crear agencias de urbanismo *ad hoc*, *Urban Development Corporations*. Desde 1982, se han subvencionado proyectos privados de inversión a través del programa *City Grant*. Después de la publicación del *Libro Verde* de la CEE de 1990 se ha profundizado en la política de recuperación de suelos industriales contaminados, por ejemplo con la aparición en 1993 de la Agencia de Revitalización Urbana, organismo nacional de coordinación y de intervención en el otorgamiento de subvenciones. Cada vez más, el Estado, consciente del problema de eficacia económica que se produce, ha pasado de concentrar sus esfuerzos de la periferia al medio urbano y el Ministerio de Medio Ambiente interviene de forma más directa. Con todo, el problema no se ha resuelto pues el coste del tratamiento de estos suelos no para de crecer y conlleva una fuerte presión sobre las finanzas de las colectividades locales, sin que por ello el mercado consiga absorber estos terrenos.

Destacan igualmente las iniciativas para la reconversión de las zonas portuarias obsoletas tras la Segunda Guerra Mundial: la planificación del Gran Londres confiada al *Greater London Council (GLC)* y, creados a nivel nacional, organismos privados como el *London Docklands Development Corporation (LDDC)*, que ha recibido importantes aportaciones económicas.

BRIAND, *Le sol de l'entreprise*, «Etudes foncières», n° 38, marzo 1988, pp. 17-19; Michel BAZEX, *Protection des sols et produits dangereux*, «Revue Juridique de l'Environnement», 1983, n° 1, pp. 18-30; René HOSTIOU, *Loi Barnier. L'Etat au secours de l'environnement*, «Etudes foncières», n° 66, marzo 1995, pp. 39-48; VARIOS AUTORES, *Friches industrielles: 20.000 hectares de paysages*, «Métropolis», 1986, n° 76/77, pp. 14-133.

Vid. igualmente las publicaciones de la DATAR: LACAZE, *Les grandes friches industrielles. Rapport de l'Ingénieur Général Lacaze*, La Documentation Française, 1986; MALFOIS, *Le rôle de l'environnement dans les pôles de conversion. Rapport de Serge Malfois*.

Sobre la situación en Alemania, Dorothee KOHLER, *Espaces sous haute surveillance dans la Ruhr*, «Etudes foncières», n° 52, septiembre 1991, pp. 40-46.

El caso de Bélgica es estudiado por Francis HAUMONT, *Déchets et prix fonciers*, «Etudes foncières», n° 55, junio 1992, pp. 37-38.

Respecto a Estados Unidos, Martine REMOND-GOUILLOU, *Une tempête transatlantique. Le problème juridique des terres contaminées*, «Etudes foncières», n° 55, junio 1992, pp. 31-38.

En cuanto al tema de la polución de suelos agrícolas, vid. Raphaël ROMI, «La pollution des sols», *Droit et administration de l'environnement*, París, Montchrestien, 1994, pp. 390-412; Marie-Christine ZELEM, *Pollution agricole?*, «Etudes foncières», n° 47, junio 1990, pp. 30-32 y Alex DUBGAARD, *Taxer la pollution*, «Etudes foncières», n° 45, diciembre 1989, pp. 40-43.

En la misma línea, destaquemos en Swansea la acción del *British Waterways Board*, ente público nacional y propietario mayoritario de la zona portuaria.

En Francia podemos recordar el *contrat de plan* de 1984 entre el Estado y la Región Nord-Pas-de-Calais además de diversos contratos privados, Entes públicos como el *Etablissement Public Foncier de la Métropole Lorraine (EPML)*, la «conferencia intercomunal» de los municipios del Valle del Gier en el Loira, la búsqueda de financiación europea a través de los fondos FEDER..., dejándose traslucir en todos los casos el necesario reparto de tareas entre el sector privado y el sector público (sin que ningún nivel administrativo haya quedado excluido) y tendiendo la legislación sobre eriales industriales y comerciales a dar a las colectividades locales interesadas y al Estado medios jurídicos y financieros (ex. condiciones de expropiación y tasación de terrenos abandonados, instauración de impuestos locales sobre parcelas industriales abandonadas).

Como hitos legislativos, cabe mencionar la temprana *Ley Vivien. Ley de 10 de julio de 1970 sobre la reabsorción del habitat insalubre*, al margen de sus defectos e insuficiencias. Las autoridades públicas han intervenido a través de la *Ley de 15 de julio de 1975 relativa a la eliminación de residuos y a la recuperación de materiales*, la *Ley de 19 de julio de 1976 de protección de la naturaleza*, la *Ley de 12 de julio de 1983 de encuestas públicas y protección del medio ambiente*, la *Ley de ordenación del territorio de 18 de julio de 1985*, la *Ley de 2 de febrero de 1995, ley Barnier* y toda una serie de textos puntuales relativos a las costas, la montaña, el agua, la eliminación de residuos, el paisaje... pero sin llegar a crearse una legislación específica por las reticencias que provoca el coste financiero de la apropiación pública de los suelos contaminados y la difícil evaluación del costo previa a la declaración de utilidad pública, por el retraso que la limpieza de terrenos puede suponer para la ordenación urbana y por la búsqueda de equilibrio entre los derechos de la propiedad y el interés general. A finales de los 80 se multiplicaron las expropiaciones en el centro urbano, sumándose a la reconquista de eriales industriales en Nord-Pas-de-Calais y Alsace-Lorraine desde principios de la década.

En toda la zona del Ruhr en Alemania, se calcula que el 59% de los eriales industriales están tan contaminados que no se puede pensar en su reutilización urbana, ante el coste de la operación. Desde el principio, los alemanes rechazaron la propuesta de la francesa DATAR de la *remise à zéro*, por considerar que la descontaminación completa es una visión abstracta desconectada de la realidad. También en este país el problema se afrontó directamente en los años 80, distinguiendo entre *Altlasten* (contaminaciones antiguas) y *Neulasten* (contaminaciones recientes) y entre *Altstandorte* (antiguas explotaciones industriales) y *Altablagerungen* (lugares de antiguas descargas de residuos), distinción que no se hacía en Francia. La gestión la conduce la

LEG (*Landesentwicklungsgesellschaft*), sociedad que se encarga de parte de los costes, la compra y la limpieza, pero las empresas se muestran cada vez más reticentes a crear esta reserva de fondos. Por otra parte, se defiende la necesidad de tratar de forma diferente los problemas de los diferentes *Länder* y la creación de registros específicos.

Desde el punto de vista del Derecho positivo, a pesar de puntuales modificaciones en los Códigos de urbanismo, minas y gestión de aguas, no existe una legislación específica, sólo una mezcla de legislaciones sobre tratamiento de residuos, gestión de agua, protección contra emisiones o salvaguarda del orden público. Sin embargo, no han faltado iniciativas al nivel de los *Länder*; en busca de determinar los niveles de tolerancia permitidos y la escala de costes. Se observa un mayor realismo, tendiendo a evitar planificaciones en abstracto y dando prioridad a las limitaciones de cada suelo. Pero se sufre también con la desastrosa situación en el Este.

Tampoco Bélgica se ha mostrado indiferente, siendo sobre todo el Sur donde se ha desarrollado más rápidamente la intervención pública, que se traduce en la adquisición, vía expropiación si es necesario, de los suelos contaminados. Algunos pronostican una situación «a la alemana», donde la iniciativa de las empresas se encuentra bloqueada.

Finalmente, no podemos olvidar a Estados Unidos como país pionero, gracias inicialmente al legislador de los años 80 (Ley CERCLA de 1980, *Comprehensive Environmental Reponse, Compensation and Liability Act*) y luego a la interpretación judicial. También se destinaron fondos especiales sujetos a devolución a través de la Ley SARA (*Superfund Amendments and Reauthorisation Act*, 1986).

He tratado de mostrar cómo la contaminación del suelo por polución industrial se ha convertido desde hace tiempo en un problema sensible en todos los países desarrollados y que se han ido buscando soluciones jurídicas aquí y allí para definir responsabilidades y las condiciones de rehabilitación de los terrenos. Por ello, me parece loable que el legislador español se proponga avanzar en esta línea, siempre que se busquen soluciones equilibradas y justas —la responsabilidad sobre un solo sujeto puede conducir a la ineficacia de las previsiones y a cierta parálisis— y que el desarrollo legal de esta previsión inicial no se demore en exceso. El problema es que en nuestro entorno jurídico la evolución es todavía incierta y que otras Administraciones no han dudado en ocasiones en batirse en retirada.

Es éste uno de los problemas que la legislación de residuos todavía debe resolver, aunque no el único, como se puso de manifiesto en estas jornadas, que no podían ser más oportunas e ilustrativas. Sin duda, quedan muchas puertas abiertas, lagunas legislativas, aspectos interpretables desde diferentes puntos de vista... todo ello flotaba en las intervenciones y en los

debates. Pero las jornadas cumplieron con su finalidad: hacer balance, proponer reflexiones y presentar una panorámica de la encrucijada legislativa del momento. La eficacia de las soluciones propuestas por el legislador y la profundidad del compromiso de todos los actores, públicos y privados, queda ya para juicios futuros.

M.^a José ANADÓN PÉREZ