

RESPONSABILIDAD EN LA LIMPIEZA Y RECUPERACIÓN DE LOS SUELOS DECLARADOS CONTAMINADOS O ALTERADOS EN LA NORMATIVA DE SUELOS CONTAMINADOS¹

MARÍA DEL CARMEN BOLAÑO PIÑEIRO
Profesora Contratada e Investigadora Doctora
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

I. CONSIDERACIÓN PREVIA SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL: 1. *Introducción*. 2. *Los diferentes sistemas de responsabilidad*. 3. *Sistema de responsabilidad objetiva*.—II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD EN LA DESCONTAMINACIÓN Y RESTAURACIÓN DE LOS SUELOS DECLARADOS CONTAMINADOS O ALTERADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: 1. *Introducción*. 2. *Sujetos responsables y tipología de la responsabilidad*: A) Responsabilidad principal del causante de la contaminación: a) Determinación del sujeto causante de la contaminación. b) Tipología y sistema de responsabilidad aplicable al causante. B) Responsabilidad subsidiaria del propietario y del poseedor: a) Naturaleza de la responsabilidad subsidiaria del propietario y del poseedor. b) Problemática en la determinación del propietario o poseedor responsable. c) Propiedad y costes de descontaminación. C) Otros responsables subsidiarios. D) Responsabilidad de las Administraciones públicas en la recuperación de los suelos contaminados.—III. LA RESTAURACIÓN DE LOS SUELOS DECLARADOS CONTAMINADOS O ALTERADOS: 1. *Medidas de recuperación del suelo fijadas en la declaración de suelo contaminado o alterado*: A) Conceptos. B) Establecimiento y materialización de las medidas de recuperación. C) Control y seguimiento ambiental de las medidas de recuperación del suelo. 2. *Medidas de descontaminación del suelo*.—IV. A MODO DE CONSIDERACIÓN FINAL.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

En muchas ocasiones, la responsabilidad de descontaminar los suelos declarados contaminados va a crear una obligación pecuniaria muy importante. La obligación de restaurar los emplazamientos declarados suelos contaminados recae, en primer lugar, sobre el causante de la contaminación y, subsidiariamente, en el propietario y en el poseedor. Si bien la normativa de responsabilidad ambiental en general ha ido optando, cada vez más, por una responsabilidad objetiva de los obligados, la normativa de suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco exime, en numerosas ocasiones, de dicha restauración. La Ley 1/2005 opta por un sistema de responsabilidad subjetiva to-

¹ Este trabajo se ha llevado a cabo gracias a la ayuda otorgada al Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho - Sección Bizkaia para la contratación de doctores recientes de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

mando en cuenta la concurrencia o no de culpa o negligencia en el obligado. Sin embargo, en aplicación de la normativa básica estatal establecida en la Ley 22/2011 y en la Ley 26/2007, los obligados a descontaminar emplazamientos por las actividades recogidas en sus anexos estarán sometidos a un sistema de responsabilidad objetiva.

Palabras clave: responsabilidad ambiental; responsabilidad objetiva; suelos contaminados; restauración.

ABSTRACT

Decontaminating polluted land frequently implies investing a substantial amount of money. According to the Spanish and Basque Soil Pollution Law, in first place, the polluter and, subsidiarily, the owner and the holder of the land, are responsible for restoring the so-declared contaminated soil. Often, the liability to decontaminating polluted land implies paying a big amount of money. In spite of the fact that generally in the Environmental Liability Law is becoming more common to set an objective liability system, the Basque Soil Pollution Law has established, for most of the cases, a subjective system. Thus, it takes into account if the polluter acted with malice or negligence. However, in application of the Spanish Soil Polluted Law and the Environmental Liability Law, the ones who are responsible for decontaminating the so-declared polluted soil will be subjected to an objective responsibility system.

Key words: environmental responsibility; objective liability; soil pollution; restoration.

I. CONSIDERACIÓN PREVIA SOBRE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

1. *Introducción*

La Constitución española establece el deber de los poderes públicos de crear los medios efectivos para «defender y restaurar el medio ambiente»². En materia de suelos contaminados, una vez terminado el procedimiento de declaración de calidad del suelo³ y emitido el acto que

² Artículo 45 CE. Véanse Blanca LOZANO CUTANDA, Ana SÁNCHEZ LAMELAS y Juan José PERNAS GARCÍA (2012), *Evaluaciones de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada*, La Ley, Madrid, págs. 25-26; Blanca LOZANO CUTANDA (2011), «Técnicas horizontales para la protección ambiental», en Blanca LOZANO CUTANDA y Juan Cruz ALLI TURRILLAS, *Administración y Legislación Ambiental. Manual y materiales complementarios*, 6.ª ed., Dykinson, Madrid, págs. 191-225 (pág. 208); Demetrio LOPERENA ROTA (2000), «El servicio público ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, págs. 99-112 (pág. 101), entre muchos otros.

³ El procedimiento de declaración de calidad del suelo no se regula en la normativa básica estatal. En la normativa autonómica vasca se ha previsto en el capítulo IV de la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

declara, en su caso, la condición de suelo contaminado o de suelo alterado⁴, surge la obligación de recuperación por parte de determinados sujetos. Por esta razón se ha dicho que el acto administrativo que declara un suelo contaminado es un acto de gravamen⁵, pero en ningún caso debe confundirse con una sanción o una restricción de derechos individuales⁶. La responsabilidad que se estudia aquí es la responsabilidad ambiental que surge de la aplicación de la normativa administrativa de suelos contaminados, con independencia de que puedan coexistir otro tipo de responsabilidades —civil o patrimonial de la Administración— por el mismo hecho y diferente fundamento⁷.

La normativa prevé como responsable principal de la descontaminación y restauración de los suelos al causante de la contaminación. Subsidiariamente y de forma solidaria, se prevé que el propietario del suelo y el poseedor respondan de dicha limpieza, pudiendo posteriormente repercutir la cuantía al causante⁸. En este contexto, se plantean importantes cuestiones acerca de la naturaleza de la responsabilidad que surge sobre los distintos obligados a recuperar los suelos deteriorados. Como se verá, la naturaleza jurídica de la responsabilidad del causante de la contaminación y del propietario o poseedor no es la misma, teniendo en cuenta que estos últimos pudieron no tener ninguna incidencia, al menos de forma directa, en la producción del daño.

2. *Los diferentes sistemas de responsabilidad*

Tradicionalmente, el medio ambiente se ha venido protegiendo exclusivamente de forma indirecta, mediante la restauración o resarci-

⁴ Véase el artículo 21.3 de la Ley 1/2005.

⁵ Íñigo SANZ RUBIALES (2013), «El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones», en Eva BLASCO HEDO (coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, Madrid, págs. 117-128 (pág. 121).

⁶ Juan A. LOSTE MADDOZ y Mario SÁNCHEZ MORENO (2006), «Suelos contaminados», en Enrique ALONSO GARCÍA, Blanca LOZANO CUTANDA y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, págs. 1175-1190 (pág. 1187).

⁷ Sobre la problemática que puede surgir de la concurrencia de responsabilidades fundamentadas en diferentes normativas y ámbitos del Derecho, véase Alba NOGUEIRA LÓPEZ (2013), «Responsabilidad por daños ambientales», en Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.) y Ana Belén CASARES MARCOS (coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, tomo II, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 1225-1259.

⁸ Artículo 36.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados; en la normativa autonómica vasca se prevé en el artículo 29.1 de la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo; y, como se verá, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental, en su artículo 1, que también va a tener cierta aplicación en la responsabilidad sobre la descontaminación de los suelos, hace referencia a los «operadores» de las actividades que relaciona en su Anexo III.

miento de los bienes ambientales por los daños que se causaban a personas concretas cuando mediase culpa o negligencia por parte del agente dañino⁹. Se trataba así de un mecanismo de protección del medio ambiente reservado al ámbito del Derecho privado, basado en un sistema de responsabilidad subjetiva, supeditado a la mediación de culpa o negligencia del infractor y materializado mediante un mecanismo judicial individualista¹⁰. El daño al medio ambiente sólo sería producido a los ojos del Derecho en la medida en que dañase un interés individual concreto. En el sistema de compensación *inter privatos* se restituye el bien dañado al estado anterior o, siendo esto imposible, se compensa a la víctima con una cuantía indemnizatoria. Sin embargo, la responsabilidad en la restauración del daño medioambiental causado se ha ampliado para la mejora en la preservación de dicho bien común¹¹.

Como se ha dicho, el régimen de responsabilidad subjetiva es el tradicionalmente previsto en la normativa privada. En el Código Civil español se establece: «El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado»¹². En este sentido, el causante del daño deberá reparar a la víctima, pero ésta deberá probar la concurrencia de culpa o negligencia en la actuación del causante¹³. Esto deja a la víctima en una situación de desamparo en la que, en numerosas ocasiones, no podrá resarcirse por la imposibilidad de probar dichos extremos. En un ámbito estrictamente privado, esta situación puede ser aceptable. Sin embargo, si esta situación se traslada a los daños medioambientales se estaría dejando sin remedio muchas situaciones degradantes para el medio ambiente

⁹ Manuel CASTAÑÓN DEL VALLE (2003), «Responsabilidad Administrativa Ambiental», en Antonio VERCHER NOGUERA, Gema DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ y Manuel CASTAÑÓN DEL VALLE, *La Responsabilidad Ambiental Penal, Civil y Administrativa*, Ecoiuris, Madrid, págs. 175-239 (pág. 215).

¹⁰ Lucía GOMIS CATALÁ (1998), *Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*, Aranzadi, Pamplona, pág. 93, entre muchos otros.

¹¹ Como señala NOGUEIRA LÓPEZ (2013: 1227), el mecanismo resarcitorio de Derecho privado se mostraba insuficiente en materia medioambiental por causas de diversa índole: 1) por la inexistencia de titularidad privada sobre los bienes dañados; 2) por la dificultad de determinar un nexo causal debido al carácter difuso de muchas formas de contaminación, o de fijar los efectos definitivos de esa contaminación por su carácter continuado y prolongado en el tiempo; 3) por la tarea compleja de cuantificar el alcance del daño; y 4) por la concurrencia de una actividad administrativa de control preventivo y un deber de vigilancia con efectos tanto en las reclamaciones civiles de responsabilidad como en los casos de responsabilidad administrativa. Ver también LOZANO CUTANDA (2006: 1129 y 1135), donde la autora señala que el hecho de que el medio ambiente esté formado principalmente por bienes públicos ha supuesto un lastre por no producir el daño ambiental un perjuicio individual. Si bien éste no sería el caso de la contaminación producida en el suelo, teniendo en cuenta que éste es un bien ambiental apropiable.

¹² Artículo 1902 CC.

¹³ Tomás QUINTANA LÓPEZ (2002), «La Evaluación de Impacto Ambiental», en Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *Comentario a la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental*, Civitas, Madrid, págs. 31-96 (págs. 32-33); GOMIS CATALÁ (1998: 99).

y la salud de las personas, en las que la culpa o la negligencia son difíciles o imposibles de probar. El medio ambiente, materia de interés general por excelencia, merece una especial protección. Por tanto, no parece que su restauración pueda estar sometida a tal incertidumbre. Es por ello que la normativa ambiental ha trasladado y está generalizando la imputación de la responsabilidad a un plano objetivo, en el que lo importante es la reparación del daño causado al medio ambiente y, por tanto, del daño producido al interés general, y no a la concurrencia de culpa o negligencia en el obligado¹⁴. Todo ello, claro está, sin perjuicio de las posibilidades que a título particular tenga la víctima de acudir a los juzgados y tribunales para resarcirse en el ámbito del Derecho privado.

El establecimiento de un sistema de responsabilidad objetiva supone una mayor posibilidad de restaurar los daños producidos al medio ambiente sin necesidad de probar la culpa o la negligencia del causante. La carga de la prueba se traslada al responsable, debiendo éste probar que no hubo daños para el medio ambiente¹⁵. En referencia a la Administración pública, la jurisprudencia, sin embargo, sigue exigiendo la prueba del nexo causal a la parte demandante¹⁶. La consolidación en el ordenamiento jurídico del principio «quien contamina paga» y el desarrollo de la «teoría del riesgo producido» han llevado a la instauración de la responsabilidad objetiva en el Derecho administrativo ambiental¹⁷, principalmente tras la aprobación de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental¹⁸. De esta forma, la restauración de los bienes ambientales será posible en situaciones en las que la culpa o negligencia no puedan probarse.

¹⁴ GOMIS CATALÁ (1998: 101).

¹⁵ José ESTEVE PARDO (1999), *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Ariel, Barcelona, pág. 194. En aplicación del sistema de responsabilidad subjetiva, la víctima debía probar la culpa o negligencia del responsable. Con el sistema de responsabilidad objetiva, la no existencia de culpa o negligencia no es relevante y será el propio responsable el que deberá probar la no existencia de daño al medio ambiente.

¹⁶ Recientemente, en relación a la prueba del nexo causal entre la actuación sanitaria y la muerte del hijo de los demandantes, ver STS de 10 de noviembre de 2011, Ar. 395967, FJ 3. La Sentencia entiende que son los demandantes, los progenitores en este caso, los que deben probar el nexo causal. En el caso de autos no se encuentra probado, a juicio del Tribunal.

¹⁷ GOMIS CATALÁ (1998: 98).

¹⁸ Natalia ÁLVAREZ LATA (2011), «Precisando algunas reglas de la responsabilidad medioambiental (análisis del alcance de las Sentencias del Tribunal de Justicia [Gran Sala] de 9 de marzo de 2010 [STJCE 2010/70 y 2010/69])», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 24, págs. 1-24 (págs. 8-9); LOZANO CUTANDA (2011: 211-218); Pilar DOPAZIO FRAGUÍO (2010), «Responsabilidad empresarial por riesgos ambientales en España: implicaciones jurídicas y estratégicas», *Revista Estudios Jurídicos UNESP*, núm. 20, págs. 113-136 (pág. 117).

3. Sistema de responsabilidad objetiva

El establecimiento del régimen de responsabilidad objetiva en materia de medio ambiente es cada vez más habitual, tanto en la normativa europea como en la normativa estatal y la autonómica¹⁹. La normativa medioambiental opta ahora por prescribir una responsabilidad de los obligados basada en el daño objetivo producido o el mero riesgo que una determinada actividad produce, sin necesidad de mediar culpa o negligencia²⁰. La doctrina se ha pronunciado a favor del establecimiento de un sistema de responsabilidad objetiva en materia medioambiental²¹. También lo ha hecho en este sentido la jurisprudencia²². La revolución industrial y el desarrollo tecnológico han tenido una gran incidencia en la consagración de la responsabilidad objetiva en materia medioambiental²³. Con la evolución de ambos fenómenos, los daños que se producen al medio ambiente se escapan de la posibilidad de ser determinados. Anteriormente, estos daños eran mucho más comeditos y predecibles²⁴. Piénsese, por ejemplo, en la agricultura familiar de hace unas décadas y en la agricultura intensiva practicada actualmente, que, si bien produce más beneficios económicos, es mucho más agresiva para el medio ambiente. Es por ello que la responsabilidad objetiva es, en ocasiones, aplicada con independencia del estado de la técnica o del desarrollo científico del momento en que se produce el daño²⁵. Lo importante es, por tanto, la producción de un daño. De no establecer un sistema de responsabilidad objetiva, buena parte de la normativa ambiental quedaría en papel mojado. Claro está, tampoco quiere decirse con esto que el establecimiento de un sistema de responsabilidad objetiva vaya a dar una respuesta efectiva en todo caso²⁶.

¹⁹ NOGUEIRA LÓPEZ (2013: 1228), LOZANO CUTANDA (2006: 1144) y ESTEVE PARDO (1999: 181), entre muchos otros autores.

²⁰ Como se verá, en países como EE.UU. la tendencia ha sido la generalización de una responsabilidad objetiva absoluta por la que los obligados deberán responder, incluso sin probarse el nexo causal entre la actividad realizada y el daño producido. Ver GOMIS CATALÁ (1998: 98).

²¹ CASTAÑÓN DEL VALLE (2003: 216), SANZ RUBIALES (2003: 176) y José María BAÑO LEÓN (2002), «Los suelos contaminados: obligación de saneamiento y derecho de propiedad», *Revista de Derecho Ambiental Aranzadi*, núm. 2, págs. 43-55 (pág. 47), entre otros.

²² Ver jurisprudencia mencionada en ESTEVE PARDO (1999: 194).

²³ GOMIS CATALÁ (1998: 102).

²⁴ GOMIS CATALÁ (1998: 101).

²⁵ ESTEVE PARDO (1999: 185).

²⁶ Como señala DOPAZIO FRAGUÍO (2010: 120-121), las dificultades probatorias del nexo causal, la complejidad de los bienes ambientales o la imposibilidad de determinar los responsables van a ser los principales focos de problemas a los que también se va a enfrentar un sistema de responsabilidad objetiva. En el mismo sentido, véase Germán VALENCIA MARTÍN (2010), «La responsabilidad medioambiental», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, págs. 1-63 (pág. 9).

La responsabilidad objetiva en materia medioambiental viene fundamentada por la denominada «teoría del riesgo», que, a su vez, está íntimamente ligada al principio ya enraizado en el ordenamiento jurídico medioambiental de «quien contamina paga». Este último principio se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico a través de la normativa europea medioambiental²⁷. Se entiende que aquel que produce un riesgo de daño en el medio ambiente o en la salud de las personas debe soportar las consecuencias, y que en ningún caso lo deberán hacer las víctimas o, lo que es lo mismo, la sociedad en su conjunto. La razón estriba en que el productor del riesgo se beneficia de algún modo de la actividad que, a su vez, es agresiva para el medio ambiente²⁸. Se trata, por tanto, de una responsabilidad personal por conducta²⁹ que ni la sociedad ni la víctima deben soportar, sino únicamente el responsable³⁰.

El establecimiento de un sistema de responsabilidad objetiva en materia medioambiental se entiende acertado. Parece de justicia que el que se beneficia económicamente de la generación de un potencial daño al medio ambiente y, por tanto, al interés general responda por ello en la medida en que su actividad influya en el deterioro del bien común. Con la objetivación del daño se ha producido lo que ha venido a llamarse «internalización de costes de contaminación en el proceso de producción»³¹. El productor incluye los gastos que generará la restauración del daño al medio ambiente dentro de los costes de producción, lo que repercutirá también en el coste del producto final³². La doctrina entiende que esta previsión del coste de la contaminación supondrá la disminución de la contaminación, en tanto en cuanto los agentes buscarán un sistema de producción más respetuoso con el medio ambiente³³. Se crearía así una conciencia preventiva en los agentes potencialmente contaminantes. Sin embargo, debe añadirse que si bien el establecimiento de responsabilidad objetiva en materia medioambiental se está extendiendo, tampoco es menos cierto que ésta se prevé con numerosas excepciones³⁴, o se prevé exclusivamente para determinadas actividades establecidas en la norma³⁵. Al resto de actividades se les se-

²⁷ GOMIS CATALÁ (1998: 95).

²⁸ ESTEVE PARDO (1999: 182) y GOMIS CATALÁ (1998: 102).

²⁹ BAÑO LEÓN (2002: 46).

³⁰ CASTAÑÓN DEL VALLE (2003: 216).

³¹ GOMIS CATALÁ (1998: 93).

³² QUINTANA LÓPEZ (2002: 32). El autor señala que el *quid* de la cuestión es que el Derecho ambiental dé una respuesta satisfactoria para prevenir o restaurar el medio ambiente, con independencia de que los costes sean repercutidos a los consumidores. Este último sería un efecto colateral, entendiéndose el autor, intrínseco al funcionamiento de la economía de mercado.

³³ GOMIS CATALÁ (1998: 94).

³⁴ GOMIS CATALÁ (1998: 104).

³⁵ Esto es lo que algunos autores han venido a denominar «modelos jurídicos mixtos». Véase DOPAZIO FRAGUÍO (2010: 119).

guirá aplicando un sistema de responsabilidad subjetiva, basado en la concurrencia de culpa o negligencia por parte del causante. Por tanto, la materialización del interés general de protección del medio ambiente, con reconocimiento expreso en la CE, se verá mermada. Posteriormente se verán las excepciones que eximirán de la responsabilidad de recuperar los suelos declarados contaminados en aplicación de la normativa vasca³⁶. Éstas, que son bastante amplias, hacen correr el peligro de que finalmente el objetivo que se pretende no se lleve a cabo. Asimismo, al no preverse dichas excepciones en la normativa básica estatal se deberá plantear su legalidad, ya que sólo es admisible una normativa ambiental autonómica más estricta³⁷.

Los autores que han estudiado los diferentes sistemas de responsabilidad diferencian entre dos grados, tipos o clases de responsabilidad objetiva: la responsabilidad objetiva ordinaria y la responsabilidad objetiva estricta o absoluta. Se ha denominado responsabilidad objetiva ordinaria a la responsabilidad que recae sobre un obligado a través de la prueba del nexo causal entre la actividad dañina realizada y el daño producido. La prueba del nexo causal sería, por tanto, la clave para la determinación de la responsabilidad. Así, en materia ambiental, y concretamente en lo que se refiere a los suelos contaminados, la actividad industrial llevada a cabo y la concentración de determinadas sustancias y porcentajes en el suelo serían decisivas para la determinación de dicha responsabilidad en el causante³⁸. Como se verá, ésta recaerá sobre el titular de la actividad nociva que determinó la declaración de suelo contaminado. Éste es el tipo de responsabilidad objetiva que se está generalizando en el ámbito administrativo ambiental y también el que menos problemas plantea jurídicamente. Las normativas ambientales holandesa y danesa son referentes europeas en la implantación de este sistema de responsabilidad objetiva ordinaria en materia ambiental³⁹.

La responsabilidad objetiva estricta o absoluta es aquel sistema por el que se imputa responsabilidad a un obligado sin necesidad de me-

³⁶ De hecho, la normativa vasca establece un extraño régimen de exención de la obligación de restaurar los suelos declarados contaminados, supeditándola a que: 1) por un lado, no concurra culpa o negligencia, y 2) además, se dé que en su momento fuese una actividad legal o no fuera considerada potencialmente peligrosa según el estado de la ciencia del momento en que se produjo la actividad. Por tanto, no es una responsabilidad objetiva propiamente dicha. Sólo será responsabilidad objetiva en el caso de que no concurriese culpa o negligencia y no se diese ninguna de las otras dos opciones. Ver artículo 29.3 de la Ley 1/2005.

³⁷ El artículo 36 de la Ley 22/2011 no establece ninguna excepción para la obligación de recuperar los suelos del causante y de la responsabilidad subsidiaria de propietario y poseedor.

³⁸ Artículo 29, apartados 1 y 2, de la Ley 22/2011.

³⁹ Véase sobre ello LOSTE MADDOZ (2002: 156-157).

diar culpa o negligencia, ni tampoco de existir un nexo causal entre su actuación y el daño producido⁴⁰. Es en esta última característica en la que se va a diferenciar de la responsabilidad objetiva ordinaria. Lo importante aquí sería, por tanto, la producción de un daño sin tener en cuenta otros extremos, ni siquiera en la concurrencia de una relación causal. En estos casos, la norma establecería un obligado independientemente de la relación que haya tenido con el daño que se ha producido. En materia de suelos contaminados significaría que la mera existencia de una sustancia contaminante de las establecidas en el listado de la norma y en el porcentaje determinado en la norma haría surgir la obligación de restaurar. Éste será el caso de la responsabilidad subsidiaria prevista de propietarios y poseedores del emplazamiento declarado contaminado. Asimismo, debe decirse que la Ley 26/2007 ha previsto una suerte de «presunción de relación de causalidad» para determinadas circunstancias en su artículo 3.1.II. Todo ello teniendo en cuenta la dificultad que en numerosas ocasiones plantea demostrar la relación de causalidad entre el daño realizado y la conducta llevada a cabo⁴¹. La responsabilidad objetiva estricta es el tipo de responsabilidad objetiva que más problemas causa desde la perspectiva de la técnica jurídica. La normativa estadounidense ha sido la que ha recogido este tipo de responsabilidad de forma más amplia. En este sentido, la CERCLA⁴² —norma que regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en EE.UU.— hace responsables a todos aquellos agentes que han tenido alguna relación con el suelo contaminado que se pretende recuperar⁴³. La protección efectiva del medio ambiente, cuya importancia va adquiriendo cada vez más peso en las sociedades occidentales, merece la mayor de las garantías para su efectiva materialización. Este sistema ha sido objeto de numerosas críticas al entender que no es aceptable en términos de justicia. La imputación de responsabilidad sin existir una relación causal plantea importantes problemas jurídicos. El legislador norteamericano, como ha llegado a decir algún autor, se ha obsesionado por buscar un responsable en el daño ambiental producido⁴⁴. Asimismo, se ha dicho que podría incidir en los inversores en este tipo de actividades por miedo a que posteriormente se les pudiera imputar la responsabilidad de restablecer el potencial daño ambiental que se pudiera generar con la actividad.

⁴⁰ GOMIS CATALÁ (1998: 100).

⁴¹ ÁLVAREZ LATA (2011: 12-14) señala como importantes dificultades a la hora de probar la relación de causalidad: 1) la distancia entre el foco emisor y el bien ambiental dañado; 2) la diversidad de focos contaminantes o dañinos; y 3) el estado del conocimiento científico.

⁴² *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (1980).

⁴³ LOZANO CUTANDA (2006: 1134) y LOSTE MADDOZ (2002: 156).

⁴⁴ GOMIS CATALÁ (1998: 98).

En el caso concreto de los suelos contaminados debe adelantarse que la norma prevé el surgimiento de responsabilidad, si bien de forma subsidiaria, en referencia al propietario y al poseedor del suelo⁴⁵. Esto es, independientemente de que propietario y poseedor del suelo no hayan tenido relación con la contaminación del suelo, deberán en determinados casos responder subsidiariamente con su patrimonio. Por tanto, se está previendo aquí una responsabilidad objetiva estricta. Se trata de una responsabilidad *propter rem* derivada de la mera posesión o propiedad⁴⁶. A este tipo de responsabilidad no es trasladable el principio medioambiental de «quien contamina paga», que, a su vez, servía de argumento para la previsión de responsabilidad objetiva⁴⁷. Tampoco va a servir como argumentación jurídica la denominada «teoría del riesgo», por la que se entiende que el sujeto que se lucra con la generación de un riesgo debe responder por éste. En estos casos, si el sujeto no contamina también responde. Lo que aquí debe tratar de dilucidarse es si el objetivo final y de interés general, que no es sino la reparación ambiental, merece un mayor respaldo que los intereses individuales. Tampoco se debe pensar que los sujetos no causantes directamente del deterioro del bien ambiental, y a los que se pretende trasladar esta responsabilidad subsidiaria de descontaminación o actuaciones similares, son totalmente ajenos a éste⁴⁸. Como se ha dicho, la normativa de suelos contaminados prevé la responsabilidad subsidiaria de propietarios y de poseedores del suelo. Ciertamente, estos sujetos no tuvieron una incidencia directa con su actuación en el resultado final, esto es, en la contaminación del suelo. La cuestión es: ¿es suficiente el título de propiedad o posesorio para el surgimiento de responsabilidad por la contaminación de un suelo que ellos no contaminaron? Ciertos argumentos a favor han venido a centrarse en la función social de la propiedad y en la no existencia de un derecho a contaminar⁴⁹. Asimismo, en el deber de diligencia y conservación de un propietario sobre sus propiedades o el deber de cuidado del poseedor. Podría plantearse que omitieron su deber de cuidar su propiedad o posesión. Incluso que permitieron la contaminación del subsuelo, parte no susceptible de apropiación por tener la condición de *res publica*.

⁴⁵ Artículo 36.1 de la Ley 22/2011.

⁴⁶ BAÑO LEÓN (2002: 46).

⁴⁷ SANZ RUBIALES (2003: 179).

⁴⁸ Es lo que Pedro POVEDA GÓMEZ y Blanca LOZANO CUTANDA (1998), *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*, Comares, Granada, pág. 108, denominan «sistema de responsabilidad en cascada» para sufragar los altísimos costes de descontaminación.

⁴⁹ SANZ RUBIALES (2003: 176), BAÑO LEÓN (2002: 47) y Helena de LIZAUR GARCÍA-MARGALLO (1995), «Legislación sobre protección de suelos», en Francisco LÓPEZ SANTIAGO y Francisco Javier AYALA CARCEDO (coords.), *Contaminación y depuración de los suelos*, Instituto Tecnológico Geominero de España, Madrid, págs. 325-330 (pág. 326).

También se ha argumentado que su obligación de descontaminar surgiría del beneficio que ellos obtienen de la propiedad o posesión del suelo⁵⁰. El debate está abierto y, como señala la doctrina, el tema va a traer una importante litigiosidad⁵¹.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD EN LA DESCONTAMINACIÓN Y RESTAURACIÓN DE LOS SUELOS DECLARADOS CONTAMINADOS O ALTERADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

1. *Introducción*

Para la determinación de los sujetos responsables en la restauración de los suelos declarados contaminados deberá atenderse a la siguiente normativa. Por un lado, a la Ley 22/2011. Esta Ley estatal básica establece la responsabilidad principal sobre el causante de la contaminación y, subsidiariamente, sobre el propietario y el poseedor del suelo⁵². En el mismo sentido se pronuncia la normativa vasca contenida en la Ley 1/2005⁵³. Por otro lado, deberá tenerse en cuenta la Ley 26/2007, de Responsabilidad Ambiental⁵⁴. Los responsables de la restauración de los suelos declarados contaminados se recogerán en la declaración de calidad del suelo. Debe señalarse que esta obligación de descontaminar surge frente al órgano competente de la Comunidad Autónoma y no frente a terceros, pudiendo sólo el órgano ambiental requerir a los responsables para proceder a la recuperación del suelo⁵⁵.

⁵⁰ Blanca SORO MATEO (2005), *La responsabilidad ambiental de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, pág. 72.

⁵¹ Demetrio LOPERENA ROTA (2004), «Administración Pública y restauración ambiental», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 634, págs. 1-7 (pág. 7).

⁵² Artículo 36.1 de la Ley 22/2011.

⁵³ Artículo 29.1 de la Ley 1/2005.

⁵⁴ Éste es el sistema de responsabilidad establecido en la Ley 26/2007 para los casos que recoge. Como señala NOGUEIRA LÓPEZ, la Ley 26/2007 preceptúa que «el operador responsable devuelva el medio a su estado original sufragando la totalidad de los costes de restauración». Ver NOGUEIRA LÓPEZ (2013: 1228).

⁵⁵ Sentencia 179/2011, de 10 de mayo, Ar. 314463, FJ 3, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Barcelona. Ver también LOSTE MADOZ y SÁNCHEZ MORENO (2006: 1178).

2. *Sujetos responsables y tipología de la responsabilidad*

A) *Responsabilidad principal del causante de la contaminación*

a) *Determinación del sujeto 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 contaminados⁵⁶. En el mismo sentido se ha pronunciado la normativa vasca⁵⁷. Por tanto, la cuestión se debe centrar ahora en la determinación del causante de la contaminación y quién se debe entender como tal. Parece que causante de la contaminación y titular de la actividad potencialmente contaminante podrían ser equiparables⁵⁸. En este sentido, el causante de la contaminación deberá ser aquel sujeto que lleve a cabo una de las actividades establecidas en el Anexo I del RD 9/2005 y/o del Anexo II de la Ley 1/2005. La normativa ha optado por establecer un listado de actividades contaminantes por las que un sujeto pueda ser responsabilizado de los daños ambientales causados al suelo. Cabe preguntarse si ese listado debe entenderse que es *numerus clausus* o si, por el contrario, podría entenderse que la titularidad de cualquier actividad que causase un resultado de contaminación dentro de los parámetros también establecidos por la normativa podría suponer la atribución de responsabilidad en la descontaminación del suelo⁵⁹. Nada indica que sea un listado cerrado —incluso el Anexo III del RD 9/2005 establece que los Niveles Genéricos de Referencia que se recogen deberán tenerse en cuenta, así como cualquier otro componente químico—. Además, ésta parece la interpretación más deseable en términos de reparación del medio ambiente, en tanto que siempre será posible que alguna actividad efectivamente contaminante no sea recogida en la normativa. Asimismo, es posible que ciertas actividades o sustancias no sean *per se* contaminantes ni dañinas para el medio ambiente, pero empleadas de forma intensiva o en importantes cantidades puedan generar un daño medioambiental que requiera una actuación de restauración. Piénsese en un elemento como el agua, que en grandes cantidades podría suponer graves destrozos para el medio ambiente, como derrumbamientos, erosión o grave pérdida de nu-

⁵⁶ Artículo 36.1 de la Ley 22/2011.

⁵⁷ Artículo 29.1 de la Ley 1/2005.

⁵⁸ La Ley 26/2007, en vez de hablar sobre causantes, habla de «operadores» de las actividades establecidas en su Anexo III.

⁵⁹ Los parámetros serían los establecidos en los Anexos V-VII del RD 9/2005 y en el Anexo I de la Ley 1/2005.

trientes para el suelo. Las diferentes normativas medioambientales específicas tienden a seguir el modelo de listados *numerus clausus* de actividades y sustancias contaminantes, así como a establecer los porcentajes de concentración de dichas sustancias por las que se entiende que son dañinas para el medio ambiente o la salud de las personas⁶⁰. Sin embargo, nada indica que esto deba interpretarse para el caso de la normativa de suelos contaminados, y en este sentido lo ha interpretado la jurisprudencia⁶¹.

Otra cuestión que cabe plantearse es qué ocurrirá si son varios los causantes de la contaminación. La Ley establece que cuando sean varios los causantes responderán todos de forma solidaria⁶². Si son varios los cotitulares de la actividad parece que deberían responder a partes iguales. Sin embargo, imagínese que el titular de una actividad contaminante que causó un daño ambiental traspasa la titularidad de dicha actividad⁶³ y esa actividad continúa contaminando los suelos bajo la titularidad de otro propietario. En ese caso, parece que cada uno debería responder de la contaminación que se causó mientras era el titular de la actividad. Asimismo, es posible que sólo pueda determinarse al causante de la contaminación posterior: ¿debe pensarse en este caso que deberá sufragar los gastos de la descontaminación íntegramente? Esta casuística no se resuelve en la normativa. Lo cierto es que la determinación de la contaminación producida en cada momento no dejará de ser una tarea difícil. La jurisprudencia ha entendido que principios básicos de nuestro ordenamiento, como el principio de seguridad jurídica, la doctrina de los actos propios, la buena fe 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»⁶⁴. En el

⁶⁰ GOMIS CATALÁ (1998: 105).

⁶¹ En la Sentencia 179/2011, de 10 de mayo, Ar. 314463, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Barcelona, en la que se resuelve un recurso sobre la conformidad a Derecho de una Resolución de la *Conselleria de Medi Ambient i Habitatge* de la *Generalitat de Catalunya*, por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución por la que se declaraba como suelo contaminado, la parte demandante entendía que como los hidrocarburos que afectaban al terreno declarado contaminado no estaban detallados en los Anexos del RD 9/2005 como Nivel Genérico de Referencia no se estaba ante un suelo contaminado en los términos de la Ley 22/2011. Sin embargo, el Tribunal señala que el propio Anexo III del RD 9/2005 establece de forma expresa que los Niveles Genéricos de Referencia que habrá que tener en cuenta no van a ser sólo los de los Anexos V y VI, sino los de cualquier otro contaminante (FJ 2). Ciertamente, los NGR podrán calcularse en aplicación de los criterios establecidos en el Anexo VII del RD 9/2005.

⁶² Artículo 36.1 de la Ley 22/2011.

⁶³ No la titularidad del suelo, lo que sería una cuestión diferente.

⁶⁴ Sentencia 179/2011, de 10 de mayo, Ar. 314463, FJ 4 *in fine*, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Barcelona. En el mismo sentido, la Sentencia 108/2009,

caso de autos, el Juzgado interpreta que incluso la Administración actuó como causante de la contaminación en el suelo contaminado al que se hace referencia en el litigio. Todo ello por autorizar los vertidos, así como por haber tomado medidas propias cubriendo las grandes balsas de aceite que se hallaban en el terreno con cal y arena⁶⁵.

b) *Tipología y sistema de responsabilidad aplicable al causante*

La responsabilidad del causante de la contaminación es principal. Esto es, siempre que sea determinado el causante, éste deberá responder de forma íntegra del coste de la descontaminación del suelo. Cosa distinta será que por la falta de su determinación deban sufragar los costes el propietario o el poseedor del suelo de forma subsidiaria y solidaria. En todo caso, propietarios y poseedores podrán posteriormente repercutir la cuantía íntegra cuando se encuentre al causante. Ya se apuntaba anteriormente que una cuestión de gran relevancia supone la determinación del tipo de responsabilidad del obligado a descontaminar el suelo. No será lo mismo para el obligado responder sólo de los suelos en los que en la actividad contaminante mediara culpa o negligencia en su actuación —responsabilidad subjetiva— que responder de la contaminación del suelo en la que se pruebe la relación causal entre la actividad del causante y el daño producido, sin necesidad de otras consideraciones —responsabilidad objetiva—.

La Ley 22/2011 se limita a determinar quiénes serán los sujetos responsables, pero sin delimitar cuál será el sistema de responsabilidad. Algunos autores han entendido que la no especificación de la norma sobre el sistema de responsabilidad, sin realizar ninguna mención de la necesidad de mediar culpa o negligencia, debe interpretarse como un sistema de «corte puramente objetivo»⁶⁶. Sin embargo, la normativa vasca establece un sistema de responsabilidad subjetiva. El órgano ambiental podría eximir al obligado a costear las medidas de recuperación si, por un lado, éste demostrase que no hubo falta o negligencia por su parte y, por otro, que la contaminación se produjese bien por la realización de una actividad sujeta a autorización en su momento, bien cuando, según los conocimientos científicos o técnicos, la actividad no se consideraba potencialmente perjudicial para el suelo. De la

de 3 de abril, Ar. 100623, FJ 4, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 9 de Barcelona.

⁶⁵ En el mismo sentido, véase la Sentencia 108/2009, de 3 de abril, Ar. 100623, FJ 4, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 9 de Barcelona.

⁶⁶ LOZANO CUTANDA (2006: 1137), refiriéndose a la derogada Ley 10/1998; en el mismo sentido, LOSTE MADDOZ y SÁNCHEZ MORENO (2006: 1179).

redacción literal de la Ley 1/2005 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 culpa o negligencia, y 2) 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 produjo⁶⁷. Se puede decir que supone un sistema de responsabilidad subjetivo cualificado, ya que la falta de concurrencia de culpa o negligencia por sí sola no será suficiente para eximirse de la restauración del suelo. Se necesitaría la concurrencia de otro de los dos requisitos expuestos. Sin embargo, el legislador vasco no se ha querido adherir en el caso de los suelos contaminados a la tendencia en materia de medio ambiente de fijar una responsabilidad objetiva del responsable. En cualquier caso, al exigir la normativa estatal un sistema de responsabilidad objetiva será la norma estatal la aplicable.

Aquí no queda cerrada la cuestión en lo que se refiere al sistema de responsabilidad establecido para la restauración de los suelos declarados contaminados. Ya se advirtió que la Ley 26/2007 encontraría aplicación, en el ámbito específico de suelos contaminados, en lo que se refiere a la determinación del sistema de responsabilidad que concurrirá⁶⁸. 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 negligencia⁶⁹. 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 negligencia⁷⁰. 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 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental. Esta Ley tiene como objeto reducir y controlar la contaminación de determinados bienes ambientales, y entre

⁶⁷ Artículo 29.3 de la Ley 1/2005.

⁶⁸ Véase el trabajo de Aitana de la VARGA PASTOR (2009), «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*, núm. 84, págs. 233-258. Si bien la Ley 10/1998 ya no está en vigor, las puntualizaciones realizadas por VARGA PASTOR siguen siendo válidas actualmente en tanto en cuanto la Ley 22/2011 no supuso una ruptura con la regulación anterior.

⁶⁹ Artículo 3.1 de la Ley 26/2007.

⁷⁰ Artículo 3.2 de la Ley 26/2007.

ellos el suelo⁷¹. Muchas de las actividades listadas en dicho Anexo coinciden con las actividades previstas en el RD 9/2005 y el Anexo II de la Ley 1/2005. Al ser la Ley 26/2007 posterior, de carácter básico y más restrictiva que la autonómica, a los titulares de las actividades coincidentes entre el listado de las normas sobre suelos contaminados y las establecidas en la legislación de responsabilidad ambiental deberá aplicárseles un sistema de responsabilidad objetiva. Se entiende que este sistema es el que mejor ayudará a preservar el medio ambiente por no requerir la prueba de la mediación de dolo, culpa o negligencia por parte del causante de la contaminación⁷².

B) *Responsabilidad subsidiaria del propietario y del poseedor*

Como se ha dicho, 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 suelo⁷³. 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 y en régimen de concesión, el orden por el que deberán responder se invierte, siendo primero el poseedor y segundo el propietario⁷⁴. El propietario en este caso será la Administración pública. Esta previsión tiene su lógica. Con la legislación de responsabilidad ambiental se persigue que las últimas que deban responder, en este caso económicamente, sean las víctimas, es decir, la sociedad en su conjunto, o, lo que es lo mismo, la Administración pública. Por esta razón esta previsión se estima acertada.

⁷¹ Artículo 1.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

⁷² Sin embargo, la doctrina ha entendido que la previsión de una responsabilidad mancomunada, tal y como prevé 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. Véanse VARGA PASTOR (2009: 250) y VALENCIA MARTÍN (2010: 37).

⁷³ Artículo 36.3 de la Ley 22/2011 y artículo 29.1 de la Ley 1/2005.

⁷⁴ Artículo 36.1, párrafo II, de la Ley 22/2011.

a) *Naturaleza de la responsabilidad subsidiaria del propietario y del poseedor*

Es posible que propietario, poseedor y causante de la contaminación coincidan en la misma persona. En esos casos será el mismo individuo el 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 que une la actuación o la omisión del propietario o poseedor con la actividad contaminante. Se ha dicho que la responsabilidad del causante de la contaminación será subjetiva u objetiva en función de que la actividad esté recogida en el Anexo III de la Ley 26/2007. Pero cuando se trata del propietario y poseedor, el único vínculo que une con el suelo es su titularidad o su uso, respectivamente. Por tanto, es posible que el nexo causal entre su actuación y la contaminación no exista. En este sentido, se ha calificado de objetiva estricta la responsabilidad subsidiaria del propietario o poseedor, teniendo en cuenta que no sólo no se exigiría la concurrencia de dolo o culpa, sino que tampoco se requeriría una relación de causalidad exigible entre el daño y el autor⁷⁵.

b) *Problemática en la determinación del propietario o poseedor responsable*

La determinación del propietario responsable subsidiariamente puede suponer una tarea complicada. El suelo es un bien ambiental con una característica que le diferencia de otros bienes ambientales como el agua o el aire. El suelo se trata de un bien ambiental apropiable y susceptible de cambiar de titularidad en el tiempo. Si la titularidad del suelo ha pertenecido siempre a la misma persona física o jurídica, en principio, no se planteará ningún problema⁷⁶. Sin embargo, la casuística es amplia y se pueden encontrar situaciones en las que se presenta una importante problemática para la determinación del propietario, a saber:

1) Supóngase que durante la titularidad de un propietario A se produce la contaminación del suelo en los términos de la Ley. Este

⁷⁵ SANZ RUBIALES (2013: 124).

⁷⁶ Como han señalado algunos autores, la restauración de los daños ambientales lleva consigo importantes dificultades. Entre ellas, no sólo la cuantificación del daño en sí, sino también el cálculo de la parte de responsabilidad que corresponde a cada sujeto. Ver LOPERENA ROTA (2000: 105).

propietario A vende el suelo al propietario B. Bajo la titularidad del propietario B no se lleva a cabo ninguna actividad potencialmente contaminante, pero es en ese periodo cuando se emite el acto que declara el suelo contaminado o alterado. La contaminación fue llevada a cabo íntegramente bajo la titularidad del propietario A. ¿Quién será el responsable subsidiario en este caso? La Ley no establece nada al respecto. Parece que la lógica indica que debería ser el propietario A el que debiera responder subsidiariamente de los gastos de descontaminación. Sin embargo, de la lectura de la norma parece que debe entenderse que será el propietario actual el que deberá responder. Salvo en las situaciones en que pudiera haberse producido la transmisión en fraude de ley.

2) Siguiendo con el mismo caso, sería posible que durante la titularidad del segundo propietario, el propietario B, se siguiese con la misma u otra actividad potencialmente contaminante del suelo. La Ley tampoco establece nada en referencia a cómo calcular la parte correspondiente a cada uno de los obligados y quién lo va a determinar. Parece que, y a pesar de la dificultad que pueda presentar su determinación, cada propietario debiera responder en la parte que le corresponda, según la contaminación que se causase mientras tenía la titularidad del suelo.

3) Asimismo, imagínese que el propietario B vende el emplazamiento a un propietario C una vez que ya se ha emitido la declaración de calidad de suelo, determinando su condición de suelo contaminado o alterado, pero sin haber sido descontaminado. En este caso, la condición de suelo contaminado estaría anotada en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal⁷⁷, constaría en el Registro de Suelos Contaminados estatal⁷⁸ y en el Registro Administrativo de Calidad del Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco⁷⁹. ¿Se debe entender que la previsión en estos registros públicos eximiría al propietario anterior de su responsabilidad subsidiaria? Es decir, ¿es el propietario B, que compró el suelo cuando ya existía una declaración de calidad del suelo caracterizándolo como contaminado, el que deberá responder subsidiariamente? Estas cuestiones no se resuelven en la norma. Parece que la previsión en nota marginal en el Registro de la Propiedad no debiera entenderse suficiente para eximir al propietario anterior en todo caso. Como es sabido, por regla general, y salvo determinadas excepciones, la inscripción en el Registro de la Propiedad de un bien in-

⁷⁷ Artículo 34.3 de la Ley 22/2011.

⁷⁸ Artículo 35.2 de la Ley 22/2011.

⁷⁹ Artículo 35 de la Ley 1/2005.

mueble es potestativa en el ordenamiento jurídico del Estado español⁸⁰. Por consiguiente, podría darse el caso en el que algunas fincas no estuvieran inscritas y, por tanto, la declaración de suelo contaminado no podría ser objeto de anotación marginal. Ciertamente, las inscripciones en el Registro de Suelos Contaminados estatal y en el Registro Administrativo de Calidad del Suelo deberán realizarse en todo caso. Así las cosas, podría entenderse que el comprador debiera haber tenido el cuidado suficiente y debiera haber comprobado si se hallaba registrado o no. Pero ¿qué ocurriría si por un fallo de la Administración pública no se halla inscrito en ninguno de dichos Registros? En este caso parece que la Administración debiera tener alguna responsabilidad por su mal funcionamiento.

Imagínese ahora que el propietario B vende el suelo a un propietario C sin haber iniciado el procedimiento de declaración de calidad de suelo cuando debería haberlo hecho. En este caso, obviamente, la declaración de calidad de suelo no aparecerá en nota marginal en el Registro de la Propiedad, ni en el Registro de Suelos Contaminados estatal, ni en el Registro Administrativo de Calidad del Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. ¿También debe entenderse aquí que el propietario C deberá ser el responsable subsidiario íntegro? Desde luego, no parece de justicia que deba ser así. La Ley no establece ninguna previsión. Pero la lógica hace pensar que en estos casos debería ser el propietario B, y en su caso junto con el propietario A, el que debería responder subsidiariamente.

El poseedor del suelo declarado contaminado responderá subsidiariamente cuando el propietario del suelo no se pueda determinar. Con una excepción: para el caso de que el propietario del suelo sea la Administración pública. En ese caso, el orden se invierte y el primer responsable subsidiario será el poseedor⁸¹. Cabe preguntarse quién se puede entender por poseedor del suelo. Parece que poseedor y titular de la actividad potencialmente contaminante en muchas ocasiones podrán coincidir en la misma persona. Aunque esto no tiene por qué ser siempre así. Piénsese en un poseedor del suelo que siendo arrendatario, a su vez, subarrendase el suelo al titular de la actividad contaminante. Por otro lado, la problemática analizada en el apartado anterior en referencia al propietario se extiende a la figura del poseedor. Podría darse una diversidad de poseedores en el tiempo y cabría pregun-

⁸⁰ Entre muchos otros, Ramón DURÁN RIVACOBIA y Gabriel de REINA TARTIÈRE (2014), «Pública jurídica y protección del arrendamiento urbano», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 6.

⁸¹ Artículo 36.1 de la Ley 22/2011.

tarse si cada uno sólo deberá responder en la proporción que le corresponda. La Ley no establece nada al respecto.

c) *Propiedad y costes de descontaminación*

Los costes de descontaminación de un suelo pueden ser altísimos⁸². Por esta razón se plantea, en aquellos casos en los que el propietario del suelo deba responder de los costes de descontaminación, si será constitucional la obligación del propietario de hacer restablecer esos suelos cuando éstos tienen un valor muy inferior al coste de descontaminación. La CE protege el derecho de propiedad privada, estableciendo que la función social de ésta delimitará su contenido⁸³. Algunos autores han entendido que un coste excesivo, de hasta cincuenta veces más que el valor del suelo, tiene carácter confiscatorio, lo que estaría prohibido expresamente en 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 CE⁸⁴, se verá afectado y, por ello, deberá entenderse inconstitucional⁸⁵. Más que en el valor del suelo, parece que la obligación de sufragar los costes de descontami-

⁸² Este altísimo coste se pone de relieve en la STSJA de 17 de octubre de 2008, Ar. 79487. En el caso de autos se impugna el acuerdo por el que se fija el justiprecio de una finca clasificada como terreno no urbanizable de más de seis hectáreas valorada en 22.475,57 euros. 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 entiende que los vertidos no deben 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» (FJ 5).

⁸³ Artículo 33, apartados I y II, de la CE.

⁸⁴ Artículo 53.1 de la CE.

⁸⁵ BAÑO LEÓN (2002: 47-49). El autor señala la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 16 de febrero de 2000 como modélica en este sentido. El Tribunal alemán entiende en esta Sentencia que si bien 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, sin embargo, esa responsabilidad no es ilimitada. El Alto Tribunal alemán entiende que deberá estar modulada por el beneficio que el suelo reporta al propietario. Señala 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 caso de que el propietario hubiera conocido y asumido el riesgo de la actividad potencialmente contaminante para el medio ambiente. Aquí sí deberá responder en todo caso.

nación debería modularse teniendo en cuenta el beneficio en términos absolutos que la propiedad le reporta al titular dominical⁸⁶. Esto es, no sólo el valor de mercado del suelo, sino también los rendimientos en su totalidad que esa propiedad le han supuesto al propietario a lo largo del tiempo.

C) *Otros responsables subsidiarios*

Puede pensarse que la previsión de la normativa de suelos contaminados estableciendo la responsabilidad subsidiaria de propietario y poseedor podría ser suficiente, principalmente si se tiene en cuenta que el suelo es el bien natural apropiable y apropiado por excelencia. Sin embargo, y posiblemente teniendo en cuenta el enorme esfuerzo económico que puede suponer sufragar la descontaminación de un emplazamiento y la dificultad en determinar los responsables, se prevén otra serie de sujetos que podrán ser responsables subsidiarios de dicha obligación. La Ley 22/2011 remite expresamente a los «responsables solidarios o subsidiarios»⁸⁷ 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 contaminados⁸⁸. No se especifica en la nor-

⁸⁶ LOZANO CUTANDA (2006: 1135) señala que la jurisprudencia cada vez en mayor medida ha ido «reconociendo una suerte de responsabilidad objetiva», entendiéndolo que si una actividad perjudicial 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, *inacceptable* va a ser el criterio que va a determinar la declaración de suelo contaminado. Acto administrativo que crea la obligación de recuperar el emplazamiento declarado contaminado.

⁸⁷ Artículo 36.3 de la Ley 22/2011.

⁸⁸ La Ley 26/2007 prevé los siguientes responsables subsidiarios:

1) Los previstos en el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, General Tributaria. Su artículo 13.1 establece las siguientes personas responsables solidarias:

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

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

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

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

2) Asimismo, se relacionan los siguientes obligados subsidiarios en el artículo 13.2 de la Ley 26/2007:

ma en qué orden deberán responder estos obligados solidarios y subsidiarios. Cabe preguntarse si deberá entenderse que éstos responderán después del propietario y del poseedor. 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 22/2011 tienen una cierta 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. Si, por ejemplo, se diese la declaración de concurso de la actividad o, en caso de embargo, se incumpliesen las órdenes de la Administración. Tratándose de situaciones tan concretas, ¿debe pensarse que serán responsables subsidiarios de forma previa al propietario y poseedor? La Ley no aclara esta cuestión.

D) *Responsabilidad de las Administraciones públicas en la recuperación de los suelos contaminados*

Como no podía ser de otra forma, cuando la Administración pública sea la causante del daño ambiental producido al suelo declarado contaminado será ella la responsable principal. Asimismo, cuando sea la propietaria de un suelo declarado contaminado deberá responder subsidiariamente cuando ni el causante ni el poseedor se hayan identificado⁸⁹. También deberá sufragar los gastos cuando no concurren

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

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

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

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

⁸⁹ Artículo 36.1, párrafo II, de la Ley 22/2011.

en el obligado los requisitos establecidos por la norma⁹⁰. La doctrina ha señalado, acertadamente, que la Administración no sólo 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 solvente⁹¹. Es jurisprudencia reiterada que la tipología de la responsabilidad de la Administración pública es objetiva o de resultado⁹². Esto es, la Administración responderá de sus actuaciones siempre que exista una relación causal entre su actuación y el daño producido. Aparte de estas previsiones, no se establece en la normativa de suelos contaminados una responsabilidad especial o cualificada de la Administración. Sin embargo, dado el alto coste que supone la descontaminación de los suelos, la normativa prevé la posibilidad de conceder determinadas ayudas públicas para sufragar los costes. 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 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prohíbe las ayudas de Estado salvo que concurren ciertas condiciones en las que podrán autorizarse⁹³. La razón de esta prohibición radica en la distorsión que estas ayudas de dinero público provocan en la libre competencia⁹⁴. En relación a las ayudas de Estado en materia de medio ambiente, la Comisión ha elaborado unas Directrices europeas sobre ayudas estatales a entes privados para la protección del medio ambiente⁹⁵. En estas Directrices se hace referencia expresa a las ayudas para la recuperación de suelos contaminados⁹⁶. Se establece que podrán otorgarse ayudas para la descontaminación del suelo siempre y cuando concurren dos condiciones: 1) que no sea posible «identificar al contaminador y exigirle el pago de la reparación del daño ambiental por él causado»; y 2) que el coste de la recuperación del suelo sea superior «al consiguiente incremento de su valor». La normativa vasca y la normativa básica estatal deberán respetar estos requisitos debido a la supremacía del Derecho de la UE sobre el Derecho

⁹⁰ Artículo 29.4, en referencia al artículo 29.3, de la Ley 1/2005.

⁹¹ LOPERENA ROTA (2004: 1).

⁹² 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.

⁹³ Artículos 107-109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁹⁴ Artículo 107.1 del TFUE, antiguo artículo 87.1 del TCE. Véase Íñigo SANZ RUBIALES (2003), «Régimen jurídico administrativo de la restauración de suelos contaminados en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 205, págs. 145-183 (pág. 160).

⁹⁵ *Diario Oficial de la Unión Europea (DOCE)*, C, núm. 82, de 1 de abril de 2008. Estas Directrices vinieron a derogar las anteriores. Véanse en *DOCE*, C, núm. 37, de 3 de febrero de 2001.

⁹⁶ Párrafo 53 de las Directrices.

interno de los Estados miembros. Si es posible identificar al causante y exigirle el pago, porque la limpieza incrementará el valor del emplazamiento en términos superiores a lo que costará su descontaminación, no serán posibles las subvenciones o, en palabras del Derecho de la Unión, no podrán otorgarse ayudas de Estado. Lo que ocurre es que la previsión de imposibilidad en exigir el pago al agente contaminante está redactada en términos muy amplios e indeterminados: ¿cuándo deberá entenderse que no se le puede exigir el pago de la reparación del daño ambiental que ha causado? Algunos autores han entendido que varias de las situaciones en las que no serán exigibles podrían tener que ver con la situación económica del causante, o con la prohibición de la eficacia retroactiva de disposiciones desfavorables⁹⁷. Por tanto, ¿se podrá eximir del pago al causante una vez se le haya identificado, tal y como prevé la normativa vasca, por no haber habido negligencia por su parte? ¿Son los Estados o, en nuestro caso, las CC.AA. los que determinarán libremente las situaciones en las que se les podrá exigir el pago? No parece defendible que pueda preverse que cualquier razón pueda eximirles del pago. Y, por ello, tampoco la falta de negligencia, a pesar de que la conducta en ese caso parezca menos irreprochable.

Para el caso de que los obligados no procedieran a adoptar las medidas de recuperación se prevé la posibilidad de adoptar multas coercitivas de hasta un máximo de 3.000 euros por cada una de ellas. Asimismo, se podrá proceder a la ejecución subsidiaria por cuenta del obligado⁹⁸. Y todo ello sin perjuicio de que le sean aplicables otra serie de sanciones en base a la normativa ambiental en vigor⁹⁹. Esta última advertencia puede parecer superflua. Es evidente que las sanciones que concurren en aplicación de la normativa de suelos contaminados no suponen la exención de las sanciones que concurren en aplicación del resto de normativa medioambiental, salvo que se esté sancionando a la misma persona, por el mismo hecho y con el mismo fundamento¹⁰⁰. Es posible que el legislador haya incluido esta previsión debido a la ingente normativa medioambiental que se ha desarrollado en los últimos años y que, en ocasiones, parece estar regulando lo mismo varias veces, aunque ninguna de ellas se lleve a cabo de forma eficaz.

⁹⁷ SANZ RUBIALES (2003: 162).

⁹⁸ Artículo 29.6 de la Ley 1/2005.

⁹⁹ Artículo 29.7 de la Ley 1/2005.

¹⁰⁰ Sobre las peculiaridades del *non bis in idem* en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, véanse los siguientes trabajos: José Ignacio CUBERO MARCOS (2010), *El principio non bis in idem en la Ley vasca de la potestad sancionadora*, IVAP, Oñati; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE (2006), «Artículo 18. Non bis in idem», en Iñaki LASAGABASTER HERRARTE (dir.), *La Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático*, Lete, Bilbao, págs. 271-300.

En este sentido, algunos autores han señalado que si las Administraciones públicas quieren una aplicación efectiva de la normativa de suelos contaminados, éstas tendrán que colaborar con fondos públicos en las operaciones de descontaminación¹⁰¹. Esta interpretación sólo parece válida para los casos en que los obligados no puedan sufragar los gastos, bien por ser insolventes o por no poder ser identificados¹⁰². También podría plantearse su intervención por suponer una carga excesiva para el obligado teniendo en cuenta el beneficio que se ha obtenido de la actividad contaminante.

La Ley 26/2007 prevé la actuación directa de la Administración en determinadas situaciones. El objetivo final de dichas previsiones será que el daño medioambiental sea reparado en todo caso y de forma efectiva¹⁰³. 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 Administración¹⁰⁴.

Puede plantearse la aplicación de alguno de los preceptos de este artículo al régimen de responsabilidad en los suelos declarados contaminados. En el primer caso, podría entenderse que cuando no se pueda determinar ni el causante de la contaminación ni los responsables subsidiarios sea la Administración la que resarza los gastos. Esta previsión se entiende acertada. Se ha dicho anteriormente que la tendencia en materia medioambiental es que los causantes del daño sean los que deban restaurar el bien ambiental. Sin embargo, para el caso de que esto no sea posible, parece que la Administración debería hacerse cargo de la efectiva restauración. En cualquier caso, esta posibilidad no parece muy plausible, y no es en absoluto recomendable como tónica imperante, teniendo en cuenta los numerosos sujetos que se prevén

¹⁰¹ POVEDA GÓMEZ (1998: 108).

¹⁰² LOZANO CUTANDA (2006: 1140).

¹⁰³ LOZANO CUTANDA (2011: 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».

¹⁰⁴ Artículo 23.1 de la Ley 26/2007.

como responsables subsidiarios en materia de suelos contaminados. La segunda previsión tampoco tiene aplicación en el ámbito de los suelos contaminados. En su caso, la existencia de varios responsables en la contaminación del suelo supondría el surgimiento de responsabilidad solidaria entre ellos.

III. LA RESTAURACIÓN DE LOS SUELOS DECLARADOS CONTAMINADOS O ALTERADOS

Analizados y determinados quiénes serán los sujetos responsables de restaurar los suelos declarados contaminados o alterados, corresponde realizar un somero análisis de las medidas de recuperación. En este sentido se pueden plantear, entre otras cuestiones, qué significa recuperar el suelo contaminado, quién determinará las medidas concretas a realizar, en qué documento se formalizarán y cuál será el plazo en el que las medidas deberán materializarse.

1. *Medidas de recuperación del suelo fijadas en la declaración de suelo contaminado o alterado*

A) *Conceptos*

No se define en la normativa de suelos contaminados el concepto de «recuperación del suelo». En un sentido amplio, la recuperación del suelo se ha definido como la «reincorporación [del suelo] al ciclo económico y natural, a través de la nueva dotación de usos, de aquellos terrenos que han perdido su antigua función, entre ellos asentamientos industriales o empresariales, propiedades inmobiliarias militares y antiguos terrenos infraestructurales, por medio de instrumentos legislativos, de planeamiento, medioambientales y económicos»¹⁰⁵. De esta definición interesa aquí la recuperación del suelo como bien natural mediante instrumentos legislativos medioambientales, sin perjuicio de la necesidad de conexión con el resto de sectores implicados. Mediante la restauración de los suelos podrán ser dos los objetivos finales que se pretendan: 1) podrá tratarse de la restitución del suelo a su estado original; o 2) podrá dirigirse a la adaptación de sus características para dar un nuevo uso al suelo como, por ejemplo, de establecer un empla-

¹⁰⁵ Noemí FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2008), *La recuperación de baldíos minero-industriales en la región Rin-Ruhr (Alemania)*, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Oviedo, pág. 101.

zamiento como suelo industrial a recalificarse como suelo urbano¹⁰⁶. Las medidas de saneamiento se han definido como «procesos que se aplican a desechos peligrosos o a materiales contaminados para alterar su estado en forma permanente por medios químicos, biológicos o físicos»¹⁰⁷. En este caso, el «desecho peligroso» o el «material contaminante» sería el suelo contaminado. El grado de contaminación del suelo, el tipo de contaminantes y las cantidades de éstos contenidos en el suelo consistirán en los principales problemas para la determinación y posterior puesta en marcha del saneamiento.

B) *Establecimiento y materialización de las medidas de recuperación*

Tanto la normativa estatal como la normativa autonómica vasca establecen que las medidas concretas que se requerirán para la limpieza y restauración de los suelos se concretarán en la declaración de suelo contaminado¹⁰⁸. La normativa vasca extiende este deber a toda declaración de calidad de suelo, sin necesidad de que la misma determine el suelo como contaminado. Esto se entiende en tanto que la normativa vasca prevé la declaración de suelo alterado, figura no prevista en la normativa estatal. Por tanto, en la Comunidad Autónoma del País Vasco la declaración de suelo alterado deberá también, en los casos en que corresponda, determinar las medidas de recuperación¹⁰⁹.

Las finalidades de las medidas de recuperación de los suelos podrán ser al menos dos. Por un lado, impedir la dispersión de la contaminación que contiene el suelo. Para que no se vea afectada una parte mayor del terreno u otros bienes naturales, como el agua subterránea. Por otro lado, la recuperación propiamente dicha del emplazamiento¹¹⁰. La recuperación del emplazamiento, a su vez, podrá tener diferentes niveles. Esto es, la recuperación a su estado original o la recuperación de forma que no cree un riesgo inaceptable para las personas o los ecosistemas para el nuevo uso que se quiera dar al terreno¹¹¹.

¹⁰⁶ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2008: 104).

¹⁰⁷ Mariano SEOÁNEZ CALVO, Alejandro José CHACÓN AUGE, Ana GUTIÉRREZ DE OJESTO e Irene ÁNGULO AGUADO (1999), *Contaminación del suelo: estudios, tratamiento y gestión*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, pág. 279.

¹⁰⁸ Artículo 34.2, en relación con el Anexo XI.1.c), de la Ley 22/2011 y artículo 23.1.e) de la Ley 1/2005.

¹⁰⁹ Artículo 29.2 de la Ley 1/2005.

¹¹⁰ Javier CASTILLO CAMPOS (2000), «Introducción a las técnicas de recuperación de suelos contaminados», en Elena MARAÑÓN MAISON (dir.), *Residuos industriales y suelos contaminados*, Universidad de Oviedo, Oviedo, págs. 71-90 (pág. 73).

¹¹¹ LOZANO CUTANDA (2011: 215) y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2008: 104).

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, el grado de descontaminación que deberá alcanzar el suelo dependerá del momento en que la acción contaminante tuvo lugar. Si la actividad contaminante fue anterior a la entrada en vigor de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Protección General del Medio Ambiente, deberá descontaminarse hasta alcanzar un nivel de riesgo que no sea inaceptable para la salud de las personas o de los ecosistemas en relación con el uso al que vaya a estar posteriormente destinado¹¹². Si la acción contaminante tuvo lugar con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/1998, deberá restaurarse hasta que alcance el estado anterior a la acción contaminante. En caso de que no fuera conocido, al menos deberá alcanzar unos niveles iguales a los Valores Indicativos de Evaluación B¹¹³.

El plazo en el que se deberá restaurar el suelo se establecerá de forma expresa en la declaración de suelo contaminado o alterado¹¹⁴. La normativa vasca prevé, para el caso de que las medidas de recuperación no se adopten en el plazo señalado, la posibilidad de imponer multas coercitivas de hasta 3.000 euros¹¹⁵. Sin embargo, parece que debe entenderse que esta previsión será aplicable a los casos en que no se dé comienzo a las medidas de recuperación, pero no al posible caso de que el plazo en el que deba ser descontaminado se alargue. Puede entenderse que sería posible calificar de infracción leve la demora en el cumplimiento de este plazo atendiendo al artículo 43.2 de la Ley 1/2005¹¹⁶.

C) *Control y seguimiento ambiental de las medidas de recuperación del suelo*

Se han definido las medidas de control y seguimiento ambiental como «el conjunto de operaciones destinadas a controlar la posible afección ambiental que puedan originar los diferentes trabajos a ejecutar en el área, así como a garantizar el cumplimiento de los objetivos de recuperación previstos desde el punto de vista ambiental»¹¹⁷. Estas operaciones no se mencionan ni determinan en la normativa. Sin em-

¹¹² Artículo 27.2 de la Ley 1/2005.

¹¹³ Artículo 27.3 de la Ley 1/2005.

¹¹⁴ Artículo 34.2, en relación con el Anexo XI, apartado 1.c), de la Ley 22/2011 y artículo 22.2.e) de la Ley 1/2005.

¹¹⁵ Artículo 29.6 de la Ley 1/2005.

¹¹⁶ Este artículo establece que «se considerará, asimismo, infracción leve cualquier incumplimiento de lo dispuesto en esta ley o en la declaración de calidad del suelo que no esté calificado como infracción grave o muy grave».

¹¹⁷ IHOBE (1998), *Investigación de la contaminación del suelo. Criterios ambientales para la recuperación de ruinas industriales*, Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Bilbao, pág. 161.

bargo, parece obvio que la propia Administración competente deberá seguir las actividades de limpieza y si éstas se están materializando tal como se establece en la declaración de suelo contaminado o alterado. En el caso vasco se hace referencia al seguimiento de las medidas de recuperación en la Guía Técnica dictada por la Sociedad Pública IHOBE al efecto. En concreto, se establece que se realizarán los controles oportunos «si fuera preciso» para garantizar su desarrollo y para detectar posibles efectos negativos de las medidas de recuperación en la calidad del suelo¹¹⁸. Es posible que, no siendo aplicadas correctamente, determinadas medidas de descontaminación produzcan efectos contrarios a los que se pretenden. Para ello se llevarán a cabo análisis y muestreos durante el proceso de descontaminación. Esta Guía Técnica no insta a la realización de un seguimiento en todo caso, supeditándolo a «si fuera preciso». Sin embargo, parece conveniente un seguimiento de las medidas de recuperación en todo caso. Indudablemente, el muestreo que deberá realizarse para determinar si se ha alcanzado el objetivo de descontaminación será ineludible¹¹⁹. En caso contrario, no sería posible la declaración de suelo descontaminado¹²⁰.

2. Medidas de descontaminación del suelo

Para el tratamiento y la recuperación de suelos contaminados existen diferentes técnicas científicas¹²¹. Algunas de estas técnicas se denominan de contención y otras de recuperación del suelo propiamente dichas¹²². Dependiendo de diversos factores, y principalmente de las sustancias tóxicas que el suelo contenga, se llevará a cabo una técnica u otra, o una combinación de varias de ellas. Es posible que un suelo contenga no sólo una sino múltiples sustancias contaminantes. En estos casos, la recuperación será más difícil y supondrá una dilatación en el tiempo y un mayor coste económico¹²³. Como dato, se ha señalado que la gestión de los residuos generados actualmente es muy inferior

¹¹⁸ IHOBE (1998: 99).

¹¹⁹ El artículo 30 de la Ley 1/2005 obliga a la entidad acreditada encargada de las labores de recuperación a elaborar un informe detallado.

¹²⁰ IHOBE (1998: 101).

¹²¹ Página web especializada en técnicas de recuperación del suelo: <http://www.clu-in.org/remediation/>.

¹²² Sobre las diferentes técnicas, véanse Noemí FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2008); Javier CASTILLO CAMPOS (2000); Michael D. LAGREGA, Phillip L. BUCKINGHAM y Jeffrey C. EVANS (1998), *Gestión de Residuos Tóxicos. Tratamiento, eliminación y recuperación de suelos*, McGraw-Hill, Madrid; Mariano SEOÁNEZ CALVO, Alejandro José CHACÓN AUGE, Ana GUTIÉRREZ DE OJESTO e Irene ÁNGULO AGUADO (1999).

¹²³ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2008: 115) y LAGREGA, BUCKINGHAM y EVANS (1998: 28).

a la necesidad de recuperar los suelos contaminados en el pasado¹²⁴. De ahí la gran importancia de la correcta determinación de las medidas más adecuadas. Según los expertos, para adoptar las medidas más adecuadas deberán tenerse en cuenta todos los aspectos con incidencia en la recuperación del suelo, tanto de índole social, urbanística, jurídica, económica como tecnológica. Para ello deberán realizarse previamente los pertinentes trabajos de investigación para un exhaustivo conocimiento del emplazamiento¹²⁵. Sin embargo, no debe dejar de decirse que podrá darse diferencia de criterios. Según los agentes que analicen las medidas de recuperación serán más adecuadas unas medidas u otras, teniendo en cuenta el objetivo que se quiera priorizar¹²⁶. Todo ello a pesar de que el objetivo de toda normativa ambiental sea la protección y recuperación de la calidad ambiental. En cualquier caso, y al menos en principio, el tipo de contaminación y el coste de descontaminación deberán ser las claves para la determinación de las medidas más adecuadas. En lo que se refiere a la variable del coste económico, debe decirse que el coste de descontaminación suele alcanzar cuantías muy elevadas, lo que en la práctica ha supuesto en numerosas ocasiones la paralización de la recuperación de los suelos¹²⁷. Más aún en un contexto de crisis económica como el actual.

La normativa de suelos contaminados no establece las técnicas que deberán emplearse para la descontaminación. Sin embargo, se establece la obligatoria aplicación de «las mejores técnicas disponibles en función de las características de cada caso»¹²⁸ o la descontaminación del suelo «utilizando la mejor tecnología disponible»¹²⁹. La normativa de suelos contaminados ha establecido, en relación con «las mejores técnicas disponibles», que deberán entenderse tal y como se definen en el artículo 3.º de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Esto es: «la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o,

¹²⁴ LAGREGA, BUCKINGHAM y EVANS (1998: 28).

¹²⁵ CASTILLO CAMPOS (2000: 71). LAGREGA, BUCKINGHAM y EVANS (1998: 1153) proponen un esquema modelo del proceso de selección de medidas de recuperación en el que destacan las siguientes fases: 1) descripción del problema; 2) establecimiento de objetivos; 3) desarrollo de alternativas; 4) análisis de alternativas; 5) explotación y control; 6) reevaluación en caso de ser necesario.

¹²⁶ Como indican LAGREGA, BUCKINGHAM y EVANS (1998: 1051), tanto las preocupaciones como los valores de unos agentes a otros varían; piénsese en ecologistas o en empresarios industriales. Pero incluso entre profesionales científicos se darán discrepancias tanto en los métodos a llevar a cabo como en el nivel de restauración necesario.

¹²⁷ CASTILLO CAMPOS (2000: 72).

¹²⁸ Artículo 7.3 del RD 9/2005.

¹²⁹ Artículo 27, apartados 2 y 3, de la Ley 1/2005.

cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y de la salud de las personas. Para su determinación se deberán tomar en consideración los aspectos que se enumeran en el anejo 4 de esta Ley»¹³⁰. Y se define la «mejor tecnología disponible» como la «(...) aportada por el progreso técnico o científico a la que se pueda tener acceso en condiciones razonables, tomando en consideración los costes y beneficios». Además, se establece que las medidas deberán proporcionar «soluciones permanentes», utilizando, siempre que sea posible, «las técnicas de tratamiento *in situ* que eviten la generación, traslado y eliminación de residuos»¹³¹.

La normativa de suelos contaminados prioriza las medidas que se puedan llevar a cabo en el lugar donde se encuentra el suelo contaminado, en detrimento de las medidas que requieren una excavación del terreno¹³². Las distintas técnicas pueden clasificarse en aquellas que producen remedios definitivos y las que no. La normativa hace una clara apuesta por las primeras. La cuestión que cabe plantearse aquí es si, en caso de no optar por las técnicas que proporcionan soluciones permanentes, el órgano ambiental deberá explicar los motivos de su decisión, o si los poderes públicos deberán razonar su decisión si, en vez de optar por técnicas que puedan llevarse a cabo *in situ*, opten por técnicas *ex situ*. La Administración tiene el deber de mantener informada a la ciudadanía de las decisiones que se adopten en materia medioambiental. Para adoptar medidas *ex situ* o las técnicas que no suponen una descontaminación definitiva, la Administración deberá razonar su decisión teniendo en cuenta los costes y beneficios que se obtendrán con la realización de las medidas.

Las técnicas *in situ* son menos costosas económicamente que las técnicas *ex situ*¹³³. La razón de este hecho puede estribar en que estas últimas requieren la extracción y el desplazamiento de la tierra contaminada a lugares controlados donde será tratada¹³⁴. Sin embargo, las técnicas *in situ* tienen también importantes desventajas. Principalmente, éstas son procesos de limpieza más lentos y en algunos casos, dependiendo del tipo de contaminante, no será posible su aplica-

¹³⁰ Por remisión del artículo 3.w) de la Ley 22/2011.

¹³¹ Artículo 7.3 del RD 9/2005.

¹³² Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (2007), *Guía Técnica de aplicación del RD 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*, pág. 28.

¹³³ Juana B. EWEIS, Sarina J. ERGAS, Daniel P. Y. CHANG y Edward D. SCHROEDER (2000), *Principios de Biorrecuperación. Tratamientos para la descontaminación y regeneración de suelos y aguas subterráneas mediante procesos biológicos y físico-químicos*, McGraw-Hill, Madrid, pág. 19.

¹³⁴ Son aproximadamente el doble de caros; ver CASTILLO CAMPOS (2000: 78).

ción¹³⁵. Por otro lado, las medidas de recuperación biológicas, cada vez más empleadas, tienen importantes ventajas: 1) suponen un coste bajo; 2) producen la eliminación de los contaminantes, lo que supone un remedio definitivo; 3) la tecnología a aplicar es relativamente sencilla; y 4) crean un nivel de riesgos mínimos para la población y los trabajadores que están a pie de obra. Las desventajas de este tipo de técnicas son principalmente: 1) la dificultad en la predicción de su comportamiento; 2) la existencia de contaminantes no biodegradables o niveles de contaminación imposibles de remediar por estos métodos; y 3) la lentitud de recuperación. El ritmo dependerá de la velocidad a la que se degraden los contaminantes¹³⁶.

Si la normativa de suelos contaminados ha sido dictada para proceder a la limpieza de los suelos que reciban esa calificación, cabe preguntarse si es correcto que se trate el suelo contaminado como residuo y se envíe a un vertedero. Si en términos jurídicos el suelo es un bien ambiental contaminado, no será un residuo. Si se entendiese que el suelo contaminado es un residuo, y los residuos tienen su normativa propia, ¿qué sentido tendría dictar la normativa de suelos contaminados? Por otro lado, el envío de tierra contaminada a vertederos no resuelve el problema de forma definitiva, ya que ésta se acumulará en plantas controladas, pero los contaminantes no serán eliminados. En este sentido, debe recordarse que la normativa prioriza las soluciones definitivas.

IV. A MODO DE CONSIDERACIÓN FINAL

La restauración de los suelos contaminados es una necesidad patente para evitar el riesgo que, en su caso, crea para la salud de las personas y del medio ambiente. La normativa que regula la responsabilidad de descontaminar los emplazamientos debe ser clara y establecer los mecanismos necesarios para que se materialice dicha restauración, especialmente cuando el suelo supone un riesgo inaceptable para la salud de las personas o del medio ambiente. La normativa estatal aboga por un sistema de responsabilidad objetiva. La normativa vasca, contradiciendo la norma básica estatal, establece una responsabilidad subjetiva. Es una necesidad imperante que el legislador vasco adapte en este aspecto la normativa de suelos contaminados, ya que contradice una normativa básica estatal.

¹³⁵ En caso de suelos de «baja permeabilidad»; ver CASTILLO CAMPOS (2000: 77).

¹³⁶ EWEIS, ERGAS, CHANG y SCHROEDER (2000: 20-21).

El sistema de responsabilidad en la restauración de los suelos contaminados se regula parcialmente en la Ley 26/2007. Se entiende que esta regulación debiera llevarse a cabo de forma unificada en la normativa de suelos contaminados y no en diversas normas, creando confusión sobre cuál es la normativa aplicable. La Ley 26/2007 refuerza la tendencia en materia medioambiental a establecer un sistema de responsabilidad objetiva, lo cual se entiende positivo. Sin embargo, la diferenciación que lleva a cabo esta norma entre unas y otras actividades, esto es, las recogidas en su Anexo III y el resto de actividades, no es acertada. No se entiende el porqué de esta diferenciación entre unas y otras si todas son susceptibles de crear un riesgo inaceptable para la salud de las personas o del medio ambiente.

La responsabilidad de propietarios y poseedores se presenta como una responsabilidad objetiva estricta. Aquí se cuestiona si es suficiente el título de propiedad o posesión para responder de la contaminación de un emplazamiento. Este sistema plantea importantes críticas desde el punto de vista de la teoría jurídica. Las razones que se han esgrimido para apoyar este sistema de responsabilidad objetiva estricta han sido las de la función social de la propiedad, la no existencia de un derecho a contaminar, el deber de cuidado del propietario o poseedor, o la contaminación del subsuelo. Siendo el subsuelo una parte no susceptible de apropiación, los propietarios o poseedores de un emplazamiento deberían responder de la contaminación producida por su propiedad a este bien ambiental fuera del comercio. Por otro lado, la normativa no resuelve la problemática que suscita el cambio de titularidad del suelo. Tampoco se establecen límites al coste de la descontaminación, pudiendo ser éste más costoso que el precio del emplazamiento.

La Administración pública debe velar por el cumplimiento efectivo de la normativa de responsabilidad ambiental. Asimismo, si no es posible determinar a los responsables, deberán ser los poderes públicos los que lleven de manera efectiva la restauración de los bienes ambientales. Sin embargo, se entiende que ésta no debe ser la tónica imperante, sino sólo en los casos extremos en los que el responsable no pueda satisfacer su deber. Si los causantes de la contaminación, los propietarios o los poseedores del suelo han sacado un rendimiento económico de un bien ambiental, y de su actividad o de su pasividad se ha derivado un daño al bien común, deberán responder por ello.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ LATA, Natalia (2011): «Precisando algunas reglas de la responsabilidad medioambiental (análisis del alcance de las Sentencias del Tribunal de Justicia [Gran Sala] de 9 de marzo de 2010 [STJCE 2010/70 y 2010/69])», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 24, págs. 1-24.
- BAÑO LEÓN, José María (2002): «Los suelos contaminados: obligación de saneamiento y derecho de propiedad», *Revista de Derecho Ambiental Aranzadi*, núm. 2, págs. 43-55.
- CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel (2003): «Responsabilidad Administrativa Ambiental», en VERCHER NOGUERA, Antonio; Díez-PICAZO GIMÉNEZ, Gema, y CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel, *La Responsabilidad Ambiental Penal, Civil y Administrativa*, Ecoiuris, Madrid, págs. 175-239.
- CASTILLO CAMPOS, Javier (2000): «Introducción a las técnicas de recuperación de suelos contaminados», en MARAÑÓN MAISON, Elena (dir.), *Residuos industriales y suelos contaminados*, Universidad de Oviedo, Oviedo, págs. 71-90.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio (2010): *El principio non bis in idem en la Ley vasca de la potestad sancionadora*, IVAP, Oñati.
- Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (2007): *Guía Técnica de aplicación del RD 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*.
- DOPAZIO FRAGUÍO, Pilar (2010): «Responsabilidad empresarial por riesgos ambientales en España: implicaciones jurídicas y estratégicas», *Revista Estudios Jurídicos UNESP*, núm. 20, págs. 113-136.
- DURÁN RIVACOBRA, Ramón, y REINA TARTIÈRE, Gabriel de (2014): «Publicidad jurídica y protección del arrendamiento urbano», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 6.
- ESTEVE PARDO, José (1999): *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Ariel, Barcelona.
- EWEIS, Juana B.; ERGAS, Sarina J.; CHANG, Daniel P. Y., y SCHROEDER, Edward D. (2000): *Principios de Biorrecuperación. Tratamientos para la descontaminación y regeneración de suelos y aguas subterráneas mediante procesos biológicos y físico-químicos*, McGraw-Hill, Madrid, pág. 19.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Noemí (2008): *La recuperación de baldíos minero-industriales en la región Rin-Ruhr (Alemania)*, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Oviedo.
- GOMIS CATALÁ, Lucía (1998): *Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*, Aranzadi, Pamplona.
- LAGREGA, Michael D.; BUCKINGHAM, Phillip L., y EVANS, Jeffrey C. (1998): *Gestión de Residuos Tóxicos. Tratamiento, eliminación y recuperación de suelos*, McGraw-Hill, Madrid.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2006): «Artículo 18. Non bis in idem», en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (dir.), *La Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático*, Lete, Bilbao, págs. 271-300.
- LIZAUR GARCÍA-MARGALLO, Helena de (1995): «Legislación sobre protección de suelos», en LÓPEZ SANTIAGO, Francisco, y AYALA CARCEDO, Francisco Javier (coords.), *Contaminación y depuración de los suelos*, Instituto Tecnológico Geominero de España, Madrid, págs. 325-330.
- LOPERENA ROTA, Demetrio (2000): «El servicio público ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, págs. 99-112.

- LOSTE MADOZ, Juan A., y SÁNCHEZ MORENO, Mario (2006): «Suelos contaminados», en ALONSO GARCÍA, Enrique; LOZANO CUTANDA, Blanca, y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, págs. 1175-1190.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2011): «Técnicas horizontales para la protección ambiental», en LOZANO CUTANDA, Blanca, y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz, *Administración y Legislación Ambiental. Manual y materiales complementarios*, 6.ª ed., Dykinson, Madrid, págs. 191-225.
- LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana, y PERNAS GARCÍA, Juan José (2012): *Evaluaciones de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada*, La Ley, Madrid, págs. 25-26.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2013): «Responsabilidad por daños ambientales», en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.), y CASARES MARCOS, Ana Belén (coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, tomo II, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 1225-1259.
- POVEDA GÓMEZ, Pedro, y LOZANO CUTANDA, Blanca (1998): *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*, Comares, Granada.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2002): «La Evaluación de Impacto Ambiental», en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.), *Comentario a la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental*, Civitas, Madrid, págs. 31-96.
- SANZ RUBIALES, Íñigo (2003): «Régimen jurídico administrativo de la restauración de suelos contaminados en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 205, págs. 145-183.
- (2013): «El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones», en BLASCO HEDO, Eva (coord.), *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*, CIEMAT, Madrid, págs. 117-128.
- SEOÁNEZ CALVO, Mariano; CHACÓN AUGE, Alejandro José; GUTIÉRREZ DE OJESTO, Ana, y ANGULO AGUADO, Irene (1999): *Contaminación del suelo: estudios, tratamiento y gestión*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- SORO MATEO, Blanca (2005): *La responsabilidad ambiental de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- VALENCIA MARTÍN, Germán (2010): «La responsabilidad medioambiental», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, págs. 1-63.
- VARGA PASTOR, Aitana de la (2009): «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*, núm. 84, págs. 233-258.

