

# INFORMES DE CALIDAD DEL SUELO EN LA NORMATIVA DE SUELOS CONTAMINADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (\*)

MARÍA DEL CARMEN BOLAÑO PIÑEIRO

SUMARIO: I. PERSPECTIVA GENERAL DE LOS INFORMES DE CALIDAD DEL SUELO REQUERIDOS EN LA NORMATIVA DE SUELOS CONTAMINADOS Y NATURALEZA JURÍDICA.– II. INFORMES DE CALIDAD DEL SUELO EN LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL: 1. Introducción. 2. Informe Preliminar de Situación: A) Introducción. B) Concepto y contenido del Informe Preliminar de Situación. C) Sujetos obligados a elaborar el Informe Preliminar de Situación, plazo para la remisión y efectos del incumplimiento del deber de elaborar el informe. 3. Informe de Situación: A) Introducción. B) Concepto y contenido del Informe de Situación. C) Sujetos obligados a realizar el Informe de Situación, plazo de remisión, efectos del incumplimiento del deber de elaborar el informe y exoneración. D) Evaluación de riesgos para la salud de las personas y los ecosistemas. 4. Informes complementarios de las Comunidades Autónomas.– III. INFORMES DE CALIDAD DEL SUELO DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA VASCA: 1. Introducción. 2. El Informe de Investigación Exploratoria: A) Definición, información y actuaciones que se deben llevar a cabo para la realización del Informe de Investigación Exploratoria y contenido del informe. B) Efectos del incumplimiento del deber de elaborar los Informes de Investigación Exploratoria. 3. El Informe de Investigación Detallada: A) Definición, finalidades y contenido de la investigación detallada. B) Los Valores Indicativos de Evaluación y el análisis de riesgos para la salud de las personas o de los ecosistemas. C) Efectos del incumplimiento del deber de elaborar los Informes de Investigación Detallada. 4. Disposiciones comunes a los Informes de Investigación Exploratoria y Detallada: A) Sujetos obligados a remitir los informes de investigación exploratoria y, en su caso, detallada al órgano ambiental. B) Actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo.– IV. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA COMPARATIVA DE LOS DISTINTOS INFORMES DE CALIDAD DEL SUELO.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La normativa de suelos contaminados exige la realización de una serie de informes de calidad del suelo. Algunos de estos informes prevén la recogida de datos generales de los emplazamientos potencialmente contaminados. Otros requieren la obtención de datos relativos a los índices de contaminación del emplazamiento, tras llevar a cabo una analítica y muestreo del terreno. La normativa básica no es clara en muchos

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 29 de abril de 2014 y evaluado favorablemente para su publicación el 27 de junio de 2014.

*aspectos, creando confusión en determinados aspectos de los informes que regula. El régimen jurídico de estos informes se ha dejado al desarrollo normativo autonómico, encontrándose diferencias entre las diversas normativas. Cuestiones elementales no han sido reguladas, por lo que los obligados a llevar a cabo estos informes se encuentran en una importante inseguridad jurídica. La acreditación de las entidades para llevar a cabo los informes de calidad de suelo, requerida en la normativa autonómica vasca entre otras, se presenta como una pieza clave para garantizar la calidad de estos informes técnicos.*

*Palabras clave:* informes técnicos ambientales; calidad del suelo; suelos contaminados; índices de contaminación.

*ABSTRACT: Soil polluted Law obliges to elaborate some reports about soil environmental quality. Some of those establish the compilation of general data about potentially polluted land. Other reports are supposed to obtain pollution rates after soil chemical analysis of the land. The State Law is confusing in a large number of aspects, mixing its two different reports. The development of the State Law is in the hands of the Autonomous Communities so that important differences can be found amid them. Essential information about the reports has not been drawn. Because of this reason, the ones who are responsible for doing the reports on soil quality are standing an important juridical insecurity. In some Autonomous Communities their law obliges to ask for a licence in order to be allowed to do the environmental reports. This is understood as a guarantee for providing good reports in terms of technical quality.*

*Key words:* technical environmental reports; soil quality; soil pollution; pollution standards.

## **I. PERSPECTIVA GENERAL DE LOS INFORMES DE CALIDAD DEL SUELO REQUERIDOS EN LA NORMATIVA DE SUELOS CONTAMINADOS Y NATURALEZA JURÍDICA**

La normativa específica que regula los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) se recoge en: 1) la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados; 2) el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados; 3) la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo; y 4) en el Decreto del gobierno Vasco 199/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades. La regulación sobre suelos contaminados prevista en la Ley 22/2011 y el RD 9/2005 tiene naturaleza

jurídica básica (1). La Ley 22/2011, al igual que lo hacía la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (LR), prevé la obligación de elaborar una serie de informes en los que se recogerán datos relativos al emplazamiento y a la potencial contaminación del suelo. En este sentido, la Ley 22/2011 realiza un mandato al Gobierno central de desarrollo reglamentario para que apruebe la lista de actividades potencialmente contaminantes del suelo (2). En cumplimiento de la derogada LR, el Gobierno central elaboró el Real Decreto 9/2005. Tras la aprobación de la Ley 22/2011, la cual remite también al desarrollo reglamentario, el Gobierno estatal no ha procedido a publicar un nuevo reglamento. Por tanto, seguirá siendo de aplicación el RD 9/2005 en lo que no contradiga la Ley 22/2011 y hasta que no se promulgue el nuevo reglamento. Es necesario atender a la normativa básica estatal y a la normativa de desarrollo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para tener una idea completa de los informes de calidad del suelo que existe obligación de realizar en dicha Comunidad Autónoma. Los informes serán los siguientes: 1) Informe Preliminar de Situación; 2) Informe de Situación; 3) Informe de Investigación Exploratoria; e 4) Informe de Investigación Detallada. La elaboración de estos informes tendrá el principal objetivo de facilitar a las Administraciones Públicas los datos necesarios para determinar si un emplazamiento deberá ser sometido o no a un procedimiento de declaración de calidad del suelo, y serán tenidos en cuenta para la resolución del procedimiento de declaración de calidad del suelo. Como consecuencia de ello, serán relevantes para establecer si un suelo deberá ser declarado contaminado y, en su caso, sometido a medidas de recuperación.

Antes de estudiar cada uno de los informes, debe aclararse su naturaleza jurídica y, por tanto, el régimen jurídico al que deberán estar sometidos. Los informes de calidad del suelo no pueden confundirse con los informes a los que hace referencia la Ley 30/1992 en sus artículos 82 y 83 (3). Los informes que regula la Ley 30/92 en dichos artículos son sólo aquellos emitidos por órganos o entidades jurídico-públicos, bien sea la propia Administración que está tramitando el procedimiento, una Administración diferente a esa (4) o un órgano consultivo. Sin embargo, los Informes de calidad del suelo que aquí se estudian, como se verá, son realizados por entidades que, si bien en algunos casos estarán acreditadas mediante una resolución administrativa, son entidades privadas. Se trata de empresas de naturaleza privada especializadas en el análisis de calidad medioambiental del suelo. Debe tenerse claro que los infor-

---

(1) Disposición final 1ª Ley 22/2011; antes disposición adicional 2ª Ley 10/1998.

(2) Art. 33.1 Ley 22/2011; antes, art. 27.4 Ley 10/1998.

(3) Arts. 82 y 83 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(4) Por, por ejemplo, por concurrir competencias compartidas.

mes regulados en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/92 recogen valoraciones jurídicas o técnicas llevadas a cabo por un organismo público (5). Los Informes de calidad del suelo son informes técnicos ambientales de carácter privado que prueban hechos en el procedimiento administrativo (6). Concretamente, los informes de calidad del suelo prueban los índices de contaminación del suelo y los riesgos para la salud de las personas y/o de los ecosistemas a los que afecta. Teniendo en cuenta la importancia del concepto de «riesgo inaceptable para la salud de las personas o del medio ambiente» en la declaración de calidad del suelo se ha dicho que, en realidad, toda la normativa de suelos contaminados gira en torno a dicho parámetro (7). Se puede entender, por tanto, que los informes de calidad del suelo son documentos periciales en el marco de un procedimiento administrativo y, como tales, habrá que estar al régimen jurídico previsto para las pruebas en general y para los documentos periciales en particular (8).

## II. INFORMES DE CALIDAD DEL SUELO EN LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL

### 1. Introducción

Según la derogada LR, a la realización del Informe de Situación le precedería la elaboración de una «evaluación preliminar» (9). El RD 9/2005 concreta el contenido de dicho estudio preliminar, introduciendo la obligación de elaborar los Informes Preliminares de Situación, previos a los Informes de Situación previstos en la LR. El contenido informativo que se deberá recoger en los Informes

---

(5) Véase RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA (2002: pp. 525-526); GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ PÉREZ (1994: p. 977).

(6) Véase sobre los informes de naturaleza jurídica en materia de Derecho Ambiental la monografía de LÓPEZ RAMÓN (1993).

(7) Ciertamente, no cabe dar otra interpretación posible a esta apreciación, ya que el único criterio que finalmente se va a tener en cuenta para la declaración de suelo contaminado va a ser el riesgo cuando éste sea inaceptable para la salud de las personas o el medio ambiente. Si no existe un riesgo inaceptable, el emplazamiento no será declarado contaminado. Véase sobre el papel del riesgo en materia de suelos contaminados PADRÓS REIG (2013: p. 62); FRUCTUOSO BAREA (2009: pp. 30-31); COLOMER MARCO (2005, p. 33).

(8) Arts. 80 y 81 Ley 30/92.

(9) Art. 27.4 Ley 10/1998, que fue modificado por el artículo 128.2 de la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, quedando redactado de la siguiente forma: «Los titulares de estas actividades, tras una evaluación preliminar cuyo contenido será fijado por el Consejo de Ministros previa consulta a las Comunidades Autónomas, deberán asimismo remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma correspondiente informes de situación en los que figuren los datos relativos a los criterios que sirvan de base para la declaración de suelos contaminados, de acuerdo con el apartado 1».

Preliminar de Situación se recoge en el Anexo II del RD 9/2005 (10). Si bien la Ley 22/2011 no ha previsto la realización de una «evaluación preliminar», al seguir aplicándose el RD 9/2005 ¿debe entenderse que el Informe Preliminar de Situación seguirá elaborándose? Puede interpretarse que el reglamento requiere una habilitación legal para incluir un informe de calidad de suelo. En este sentido, al no preverse en la Ley 22/2011 podría entenderse que este informe dejará de elaborarse. Al margen de estos informes preceptivos, se establece que las Comunidades Autónomas (CCAA) podrán recabar informes más detallados, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el RD 9/2005 (11). Así las cosas, en la normativa básica estatal deberá distinguirse entre 1) Informe Preliminar de Situación; 2) Informe de Situación; e 3) Informes Complementarios de las Comunidades Autónomas, que variarán en función del desarrollo normativo que éstas hagan de la legislación básica (12). Debe adelantarse que existe confusión en torno a la distinción entre el Informe Preliminar de Situación y el Informe de Situación. El RD 9/2005 es la norma que regula el régimen jurídico del Informe Preliminar de Situación. Este RD 9/2005 no establece una definición o concepto de Informe Preliminar de Situación. Por su parte, la Ley 1/2005 no desarrolla el régimen jurídico de este informe. La redacción de la normativa estatal no es clara cuando hace alusión al Informe Preliminar de Situación y al Informe de Situación. Puede pensarse que el Informe Preliminar de Situación no viene a ser más que un primer Informe de Situación. Esto es, el primer informe de situación que elaboran los obligados. El segundo informe y los siguientes serían los Informes de Situación. Así lo ha sugerido algún autor (13). Esta afirmación no convence. Ciertamente, si el contenido de ambos fuera a ser el mismo debiera considerarse que son el mismo informe y, por tanto, tampoco se entendería el por qué de la previsión de un nombre diferente para ambos si son lo mismo. Sin embargo, lo cierto es que tienen un nombre distinto, uno es previo al otro y, además, y esta es la razón de más peso, de la lectura del RD 9/2005 no se desprende que sean lo mismo en contenido. Asimismo, al menos dos Comunidades Autónomas que han desarrollado la normativa estatal de suelos contaminados, esto es, Galicia y Canarias, desarrollan los Informes Preliminares y los Informes de Situación de forma separada, regulándolos como

---

(10) Art. 3.1 y 3.2 RD 9/2005.

(11) Art. 3.3 RD 9/2005.

(12) En este sentido puntualiza SANTAMARÍA ARINAS (2010: p. 396).

(13) La autora VARGA PASTOR (2012: p. 235) entiende que «... se establece [en el RD 9/2005] que periódicamente se vayan remitiendo este tipo de informes, a los que ahora llama Informes de Situación (IS). La determinación de la periodicidad con que se debe presentar y del contenido del mismo se deja en manos de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el llamado Informe Preliminar de Situación corresponde al primer informe que se presenta ante la Administración, y el IS es el segundo y los posteriores que se deberán remitir a la propia Administración de forma periódica...».

dos informes diferenciados. Aún más, el contenido del Informe Preliminar de Situación se establece en el RD 9/2005 y el contenido del Informe de Situación se remite al desarrollo reglamentario. Por tanto, todo indica que se debe interpretar que son dos informes distintos (14).

Debe señalarse que la normativa básica estatal de suelos contaminados no regula el procedimiento de declaración de suelo contaminado. Por su parte, en la normativa autonómica de la CAPV que regula el procedimiento de declaración de calidad del suelo, no se han incluido los Informes Preliminares de Situación ni los Informes de Situación como documentos obligatorios a aportar al procedimiento. En este sentido, parece que los Informes Preliminares de Situación y los Informes de Situación quedan fuera del procedimiento de declaración de calidad de suelo. Sin embargo, éstos deberán ser tenidos en cuenta para dicha declaración, tal y como establece la normativa básica, por lo que tendrán que añadirse al expediente de forma obligatoria (15).

## 2. Informe Preliminar de Situación

### A) Introducción

El Informe Preliminar de Situación es un informe técnico de naturaleza obligatoria que deberá elaborarse de acuerdo con la normativa básica estatal

---

(14) Asimismo, en Cataluña aunque en los artículos 19, 20 y 21 del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de los Residuos no se prevé el desarrollo de este informe, en la Orden MAH/153/2007, de 4 de mayo, por la que se aprueba el Procedimiento de la Presentación Telemática de los Informes Preliminares de Situación y de los informes de Situación, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 9/2005 se diferencia claramente entre uno y otro incluso en el título de la norma. Sin embargo, la práctica del Gobierno Vasco está siendo la de entender que son lo mismo y tan sólo han elaborado un modelo de informe con la denominación de «Informe Preliminar de Situación». La única diferencia para el Gobierno Vasco sería que el Informe Preliminar de Situación no es sino el primer Informe de Situación que deberá elaborar el obligado. En cualquier caso, la LR condicionaba la elaboración del Informe de Situación a la elaboración de un estudio preliminar —art. 27.4, párrafo Ley 10/1998 tras la redacción del artículo 128.2 de la Ley 62/2003 de 30 de diciembre—, por lo que la realización de éste era obligatoria. Y, actualmente, aunque la Ley 22/2011 no lo prevé expresamente, su elaboración seguirá siendo un deber por mantenerse en vigor el RD 9/2005. Su no realización podrá suponer la comisión de una infracción grave o leve en atención al caso concreto. Ver artículo 46 apartados 3 y 4 Ley 22/2011.

(15) COLOMER MARCO (2005: p. 33) entiende que «tomando en cuenta la información disponible, entre ella, los «informes de situación» a que están obligados, entre otros, los titulares de las actividades potencialmente contaminantes y los propietarios de los suelos que las han soportado en el pasado, y los «informes complementarios» recabados a petición por el órgano competente de las CCAA, se declarará un suelo como contaminado cuando se determinen riesgos inaceptables (para la salud humana o los ecosistemas)...».

de suelos contaminados (16). El Informe Preliminar de Situación deberá informar a la Administración sobre la situación de la calidad ambiental del emplazamiento, si bien en términos generales. Al no tratarse de un informe emitido por un órgano público, no puede tener naturaleza preceptiva y/o vinculante en el sentido de la Ley 30/92.

## **B) Concepto y contenido del Informe Preliminar de Situación**

Ante la ausencia de una definición de Informe Preliminar de Situación en la normativa básica, algunas CCAA han previsto en su normativa el concepto de Informe Preliminar de Situación. Este no es el caso de la CAPV. La Comunidad Autónoma de Canarias ha definido el Informe Preliminar de Situación del suelo como un «Informe técnico que tiene como fin valorar por primera vez la posibilidad de que se hayan producido o se produzcan contaminaciones significativas en un suelo sobre el que se asienta o se haya asentado alguna de las actividades potencialmente contaminantes del mismo» (17). Se trata de un «informe técnico». Por tanto, puede plantearse si dicho informe podrá ser elaborado por cualquier sujeto o deberá realizarse por una entidad que esté especializada en materia de contaminación del suelo. Si la normativa no especifica el deber de que estos informes se lleven a cabo por entidades especializadas, cabe plantearse de qué modo se va a garantizar la realización de informes de calidad de estas características. En este sentido, se cree que la previsión normativa de la obligatoriedad de llevar a cabo estos informes por medio de entidades acreditadas al efecto, será un remedio eficaz para evitar la elaboración de informes de baja o nula calidad técnica (18). Por otro lado, en la definición del Decreto canario se establece que el Informe Preliminar de Situación se trata del primero de los informes que se han de realizar para determinar la posibilidad de que haya contaminación en un suelo, por haberse asentado en él en el pasado o actualmente una actividad

---

(16) Art. 3 apartados 1, 2 y 3 RD 9/2005.

Véanse las SSTC 104/2013, de 25 de abril, FJ 8; 11/2013, de 9 de mayo, FJ 4; 180/2013, de 23 de octubre, FJ 7, que confirman el carácter básico del Informe Preliminar de Situación.

(17) Art. 2, párrafo 4 Decreto 147/2007, de 24 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Canarias y se crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias.

(18) En la normativa vasca se prevé la obligatoriedad de realizar los informes de calidad del suelo previstos en la normativa vasca a través de entidades acreditadas siguiendo el procedimiento establecido en el Decreto 199/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades.

potencialmente contaminante del Anexo I del RD 9/2005. Sin embargo, es posible que anteriormente se hayan realizado análisis de la contaminación del suelo en base a otra normativa ambiental. Podrían existir estos análisis de características similares, principalmente en aplicación de la normativa propia de la Autorización Ambiental Integrada (19) (AAI) o en cumplimiento de la normativa para la obtención de la Licencia de Actividad Clasificada (20) (LAC). De hecho, la AAI se menciona en el RD 9/2005 como una causa por la que las Comunidades Autónomas pueden entender realizados los Informes Preliminares de Situación y los Informes de Situación en caso de que, al solicitar la AAI, haya sido aportada la información que se requiere en la legislación de suelos contaminados (21). La Licencia de Actividad Clasificada no se menciona en el RD 9/2005. Cabe preguntarse si los Informes Preliminares de Situación también pueden entenderse realizados, en el caso de que para la obtención de la Licencia de Actividad se hubieran realizado informes con el mismo contenido que los requeridos en la legislación de suelos contaminados, tal y como sucede con la AAI.

El contenido mínimo que debe recoger el Informe Preliminar de Situación viene determinado por el RD 9/2005 (22). El Anexo II del RD 9/2005 establece que su finalidad no es sino valorar la posibilidad de que se haya producido o se produzca contaminación en el suelo (23). El Anexo II divide en siete apartados la información que se ha de aportar. Cada apartado lleva un título general referido al contenido que se va a requerir en dicho apartado (24). Se trata de la recogida de datos muy básicos y generales para la aproximación al conocimiento de la situación de la calidad del suelo. No se establece la obligación de llevar a cabo un muestreo ni una analítica de las características químicas del emplazamiento. De hecho, el propio Anexo II en su introducción señala que este informe no supone la obligación de realizar ningún tipo de ensayo o análisis específico para este fin, en el caso de que éste pudiera elaborarse a partir de la información recabada por la

---

(19) Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (IPPC).

(20) Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de protección del Medio Ambiente del País Vasco, en adelante LPGMA.

(21) Art. 3.6 RD 9/2005.

(22) Art. 3.1 RD 9/2005.

(23) Suelos que, como veremos, serán aquellos que soporten actividades del Anexo I del RD 9/2005 y los referenciados en el artículo 3.2.

(24) Los títulos son los siguientes: 1) datos generales de la actividad. En este apartado se solicitan datos de situación geográfica del emplazamiento, datos de identificación de la empresa, entre otros; 2) materias consumidas —primas, secundarias y auxiliares— de carácter peligroso; 3) productos intermedios o finales de carácter peligroso; 4) residuos o subproductos generados; 5) almacenamiento; 6) áreas productivas; y 7) actividad histórica.

legislación de residuos y sustancias peligrosas. Por tanto, se entiende que si se han llevado a cabo los informes solicitados en la legislación de residuos y sustancias contaminantes con sus respectivos análisis, el Informe Preliminar de Situación se podrá realizar a partir de los datos de esos informes. En ese caso, tan sólo debería remitirse al órgano competente de la Comunidad Autónoma los datos ya obtenidos en aplicación de la normativa de residuos y sustancias peligrosas. Así que, al menos en estos casos, no se trataría de la realización de un informe propiamente dicho. Asimismo, debe recordarse que no es obligatorio aportar los datos que ya obran en poder de la Administración. La Administración no puede obligar a aportar datos de los que ya tiene conocimiento. En cualquier caso, podrán incluirse todos los datos complementarios que resulten de utilidad para el procedimiento de declaración de calidad de suelo. El contenido del Anexo II del RD 9/2005 será el que deberá recogerse en los Informes Preliminares de Situación, informes que se deberán enviar al órgano competente de la CAPV. El Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco ha elaborado una plantilla estándar para la elaboración del Informe Preliminar de Situación (25).

La doctrina ha señalado que la finalidad última de la elaboración del Informe Preliminar de Situación es la de permitir a la Administración Autónoma tener los datos suficientes para valorar la posibilidad de que se haya producido o se produzca la contaminación del suelo, cuando hubiera habido o exista alguna de las actividades potencialmente contaminantes del Anexo II en un emplazamiento (26). Se trata de aportar datos que permitan a la Administración identificar los focos de contaminación, así como determinar las medidas recuperación o de protección del suelo para evitar su mayor degradación. Si bien, en general, en el RD 9/2005 la obligación de elaborar los informes no surge de la presencia de una de estas actividades en un emplazamiento, sino de la titularidad de la actividad.

---

(25) Se puede encontrar en la siguiente dirección: [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-7932/es/contenidos/manual/informe\\_preliminar\\_suelo/es\\_doc/indice.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-7932/es/contenidos/manual/informe_preliminar_suelo/es_doc/indice.html). También la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia se remite en el contenido del Informe Preliminar de Situación al Anexo II del RD 9/2005 —Art. 4.1 Decreto 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados de Galicia—. No lo hace así la Comunidad Autónoma de Canarias, que incluye su propio anexo con la información que ha de ser recogida, si bien no viene a ser más que un desarrollo breve del contenido exigido por el RD 9/2005 —Art. 4.3 Decreto 147/2007. Incluye un apartado informativo adicional, no recogido en el RD, en el que se requiere información relativa a la existencia de informes previos al Informe Preliminar respecto al suelo, al control llevado a cabo, en su caso, previo al vertido realizado en ese suelo, y a las características del medio—.

(26) Véase la monografía de MIGUEL PERALES (2007: p. 94).

### **C) Sujetos obligados a elaborar el Informe Preliminar de Situación, plazo de remisión y efectos del incumplimiento del deber de elaborar el informe**

Los sujetos que están obligados a realizar el Informe Preliminar de Situación del suelo se relacionan en el RD 9/2005 (27). Estos son: 1) los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del suelo establecidas en el Anexo I del RD 9/2005. Esta es la conexión que estas actividades tienen con la elaboración del Informe Preliminar de Situación. Si se es titular de una de estas actividades, de forma obligatoria deberá realizarse el Informe Preliminar de Situación y enviarse a la autoridad competente que designe la CAPV; 2) las empresas que produzcan más de 10 toneladas por año de una o varias de las sustancias incluidas en el RD 363/1995, de 10 de marzo (28); y 3) las empresas que almacenen combustible para uso propio cuyo consumo anual medio supere los 300.000 litros y tengan un volumen total de almacenamiento igual o superior a 50.000 litros (29).

El RD 9/2005 establece el plazo máximo de dos años para que los sujetos obligados procedan a la remisión del Informe Preliminar de Situación al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente (30). No se establece el *dies a quo* de ese plazo de dos años. Éste quedará sujeto a interpretación lo que supone una importante inseguridad jurídica. Una inter-

---

(27) Art. 3.1 y 3.2 RD 9/2005.

(28) RD 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas.

(29) Según el RD 1523/1999, de 1 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de instalaciones petrolíferas, aprobado por el RD 2085/1994, de 20 de octubre, y las instrucciones técnicas complementarias MI-IP03, aprobada por el RD 1427/1997, de 15 de septiembre, y MI-IP04, aprobada por el RD 2201/1995, de 28 de diciembre.

A título de ejemplo, la normativa canaria incluye en esta obligación, asimismo, a «los propietarios de suelos en que históricamente se hayan desarrollado actividades potencialmente contaminantes o los titulares privativos de concesiones vigentes sobre un suelo demanial sobre el que en el pasado se hayan desarrollado este tipo de actividades» —Art. 4.1 Decreto 147/2007—. Esta referencia a la contaminación histórica o pasada del suelo se entiende acertada. Sin embargo, ésta no aparece incluida en la normativa básica estatal, lo cual llama la atención y no se entiende. En la normativa básica estatal se establece el deber de presentar el Informe de Situación —no Informe Preliminar de Situación— cuando, en referencia a estos emplazamientos potencialmente contaminados, se vaya a solicitar una licencia o autorización para el establecimiento de alguna actividad diferente de las actividades potencialmente contaminantes o que suponga un cambio de uso del suelo. Seguramente sean muchos los suelos que han sido contaminados con anterioridad y que en la actualidad no vayan a soportar una actividad diferente. Debe reiterarse aquí la idea de que la normativa estatal no establece una separación clara y mezcla los conceptos de Informe Preliminar de Situación e Informe de Situación, lo que crea una importante confusión que posteriormente se analizará mediante cuadros comparativos.

(30) Art. 3.1 RD 9/2005.

pretación posible es entender que el plazo de dos años comienza a contar a partir de la entrada en vigor del RD 9/2005. Por tanto, y como no se establece otra cosa en el reglamento, el RD 9/2005 entró en vigor a los 20 días de su publicación (31). Entendido en esos términos, este plazo de dos años estaría dirigido a aquellos sujetos que en el momento de la entrada en vigor de la Ley estaban obligados a remitir este informe. Esta interpretación, en cambio, no aclararía el cómputo del plazo en el que habrían de remitir el informe los sujetos que de forma posterior a la entrada en vigor del RD 9/2005 devinieran obligados. Ante este hecho, podría entenderse que estos sujetos deberán remitir el informe en el plazo de dos años desde que nazca la obligación de enviar el Informe Preliminar de Situación. Esto es, para el caso de que se comience a ser titular de una actividad potencialmente contaminante de las establecidas en el Anexo II del RD tras la aprobación de dicha normativa.

De acuerdo con la Ley 22/2011, la no elaboración de los Informes Preliminares de Situación podrá suponer la realización de una infracción muy grave, grave o leve (32). Se incurre en una infracción muy grave cuando al no reenviar el Informe Preliminar de Situación se estén ocultando o alterando maliciosamente los datos que se exigen para la obtención de autorizaciones, permisos o licencias (33). Asimismo, se incurre en una infracción grave por el incumplimiento de la obligación de aportar información, en el caso de que las consecuencias para la salud de las personas o el medioambiente de la no presentación del Informe Preliminar de Situación no hubieran sido graves (34). Se incurre en una infracción leve cuando el envío del Informe Preliminar de Situación se realizase con retraso, cuando el resto de infracciones antes descritas no mereciesen ser calificadas de muy graves o graves por su escasa cuantía o entidad, o se realizase cualquier otra infracción en la aplicación de la Ley 22/2011 (35).

---

(31) En aplicación del art. 2.1 Código Civil. Al haberse publicado el 18 de enero, entró en vigor el 7 de febrero de 2005. Por tanto, los Informes Preliminares de Situación debieron ser enviados antes del 7 de febrero del 2007. Antes de esta fecha no había obligación de elaborar Informes Preliminares de Situación. En la página web de IHOBE se señala el 10 de febrero de 2007 como fecha límite para su envío.

(32) Ni la Ley 22/2011 ni la anterior Ley 10/1998 hacen en ningún momento referencia al Informe Preliminar de Situación como documento que, en caso de no entregarse, suponga una infracción, pero parece que debe deducirse que entra dentro de la tipificación que se describe.

(33) El art. 46.2.f Ley 22/2011 es la que regula actualmente esta infracción muy grave. Anterior Art. 34.2.e) Ley 10/1998.

(34) Actualmente se regula en el Art. 46.3.d Ley 22/2011. Art. 34.3.c) Ley 10/1998.

(35) Actualmente las infracciones leves se regulan en el artículo 46.4 Ley 22/2011. Art. 34.4.b) Ley 10/1998, de Residuos.

### 3. Informe de Situación

#### A) Introducción

El Informe de Situación es un informe técnico obligatorio que ha de llevarse a cabo y aportarse de forma obligatoria a la autoridad ambiental competente. Este informe deberá elaborarse de forma periódica y deberá tenerse en cuenta para la declaración de suelo contaminado. Los datos aportados en este informe constituyen pruebas para la Administración en el marco del procedimiento de declaración de suelo contaminado o de calidad del suelo (36), si bien no serán la única fuente de información para la Administración en el procedimiento (37). Este informe, de acuerdo con la normativa básica estatal, se realiza con posterioridad al Informe Preliminar de Situación. El Informe de Situación se mencionó brevemente en la derogada LR (38). La Ley 22/2011 menciona también de forma breve el Informe de Situación. Sin embargo, no aclara ni mejora la redacción con respecto a la LR. El RD 9/2005 desarrolla el deber de ciertos sujetos establecido en Ley 22/2011 de remitir el Informe de Situación, dejando la determinación de su contenido y periodicidad a las Comunidades Autónomas. Por su parte, la normativa vasca establecida en la Ley 1/2005 tan sólo menciona este informe en uno de sus artículos y lo hace para remitirlo al desarrollo reglamentario, el cual deberá especificar su contenido (39). Este desarrollo reglamentario no se ha llevado a cabo. Otras CCAA, como es el caso de Canarias (40) o Galicia (41), sí han desarrollado en sus normativas el Informe de Situación.

#### B) Concepto y contenido del Informe de Situación

Ni la Ley 22/2011, ni el RD 9/2005 aportan un concepto o definición del Informe de Situación. Por su parte, la normativa vasca no desarrolla el Informe

---

(36) En la normativa estatal sólo se habla de declaración de suelo contaminado. Mientras que en la normativa vasca se habla de declaración de calidad de suelo. Este hecho tiene sentido en tanto que la Ley 22/2011 sólo prevé la declaración de suelo contaminado, y la Ley 1/2005 prevé asimismo la declaración de suelo alterado y la declaración de suelo no contaminado.

(37) Art. 4.1 RD 9/2005.

(38) Art. 27.4 Ley 10/1998. La LR se limitaba a establecer el deber de los titulares de las actividades potencialmente contaminantes determinadas en el RD 9/2005, de remitir periódicamente el Informe de Situación. A cerca de los Informes de Situación, tan sólo se especifica que éstos deberán contener criterios que sirvan de base para la declaración de suelos contaminados. En este sentido, relaciona esta afirmación con el apartado 1 del artículo 27 Ley 10/1998, que establece el deber de las Comunidades Autónomas de declarar, delimitar e inventariar los suelos contaminados.

(39) Art. 6 Ley 1/2005.

(40) Art. 5 Decreto 147/2007.

(41) Art. 5 Decreto 60/2009.

de Situación. La normativa que ha desarrollado la Comunidad Autónoma de Canarias sí recoge una definición de dicho informe. El Informe de Situación en la normativa canaria se define como un «informe técnico, elaborado por una entidad acreditada en materia de investigación de calidad de suelos, que tiene por objeto valorar con carácter periódico la posibilidad de que se hayan producido o se produzcan contaminaciones significativas en un suelo sobre el que se asienta o se haya asentado alguna de las actividades contaminantes del mismo» (42). Un dato relevante que aporta esta definición, en relación con la anterior definición del Informe Preliminar de Situación, es la obligatoriedad de la realización del Informe de Situación por parte de una entidad acreditada. La acreditación de las entidades que realicen los Informes de Situación es un requisito no exigido por la normativa básica estatal (43). En aplicación de la

---

(42) Art. 2 párrafo 6 Decreto 147/2007.

(43) En materia de Derecho Ambiental, en buena parte debido a la europeización a la que está sometido este sector del Derecho, los procedimientos de acreditación de entidades privadas para la realización de una actividad con eficacia jurídico-pública tienen cada vez una mayor presencia. Véase TARRÉS VIVES, (1998: p. 506). Se habla así de una suerte de «externalización del control» llevado a cabo por los Poderes Públicos, al traspasar el control administrativo a entidades acreditadas. Además, se destaca que estos informes deben ser aportados, entre otros, por los titulares de las actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, es decir, por el particular interesado y obligado. Si bien la última palabra, como no podría ser de otra forma, correspondería a la Administración competente. Tal y como señala SANZ RUBIALES (2013: p. 119). La materia medioambiental reviste un importante interés público y, por ello, se entiende que la realización de informes de calidad ambiental supone la elaboración de una actividad con eficacia jurídico-pública. Este es el caso de la elaboración y redacción de informes de calidad del suelo. La normativa básica estatal no establece la obligación de acreditar las entidades que llevarán a cabo los Informes Preliminares ni los Informes de Situación. La normativa vasca no desarrolla ningún aspecto de los informes estatales, de lo que se deduce que en la CAPV no es necesario que los informes estatales los elabore una entidad acreditada. La normativa de desarrollo canaria prevé la necesidad de acreditación de las entidades que elaboren los Informes de Situación, pero no las que elaboren los Informes Preliminares (Art. 2 párrafo 6 Decreto 147/2007). Sin embargo, los informes previstos por la normativa vasca se elaborarán de forma obligatoria por entidades que hayan sido acreditadas oficialmente para su realización (Art. 36. Ley 1/2005). La acreditación de entidades que estarán facultadas para elaborar los informes requeridos en la normativa vasca de calidad del suelo se llevará a cabo de la forma y mediante el procedimiento previsto en el reglamento que lo desarrolla. Este Reglamento es el Decreto del Gobierno Vasco 199/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades. El decreto gallego de desarrollo del régimen jurídico de los suelos contaminados también establece que los informes analíticos para la declaración de calidad del suelo deberán ser realizados por entidades acreditadas. Ver art. 8.2 Decreto 60/2009. Este hecho supone que ninguna entidad que carezca de la acreditación podrá elaborar los Informes de Investigación Exploratoria e Informes de Investigación Detallada. En la normativa vasca, la acreditación se define como la «resolución por la que se declara la aptitud y la capacidad de una entidad para llevar a cabo una o

normativa canaria, sin embargo, no puede ser cualquier entidad la que realice un Informe de Situación. Las entidades que lo realicen deberán necesariamente estar acreditadas (44). Si se tiene en cuenta que la normativa vasca no desarrolla la elaboración del Informe de Situación, y que la normativa básica estatal no exige la acreditación de las entidades que realizan dicho informe, se entenderá que en la CAPV no es requisito la acreditación de las entidades para la realización de los informes estatales (45). Como se ha dicho, el RD

---

varias actuaciones de acuerdo con lo que se establece en este Decreto» Art. 2.b) Decreto 199/2006. Para las entidades que estén interesadas en realizar Informes de Investigación Exploratoria e Informe de Investigación Detallada previstos en la Ley 1/2005, se establecen una serie de requisitos que obligatoriamente deberán cumplir para su habilitación (Anexo I en relación con el art. 3. 4 Decreto 199/2006). Se trata de requisitos generales de carácter administrativo, organizativo y técnico. En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 693/2008, de 24 de octubre se recurre el Decreto 199/2006 en relación con ciertos requisitos organizativos que exigía a las entidades en su Anexo I, apartado B.a. Este precepto es impugnado por el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Aragón, La Rioja, Navarra y País Vasco. En el Anexo I, apartado B.a. del Decreto se establecía el requisito de que fueran ciertas titulaciones concretas las que ocupasen la plantilla de la empresa acreditada, en concreto titulados en ciencias geológicas, químicas, biológicas o ciencias ambientales, y titulados superiores de primer ciclo en áreas de conocimiento relacionadas con las actividades para las cuales se solicitaba la acreditación. Los demandantes entendían que se les había excluido de una actividad propia de su titulación dando paso a los titulados técnicos o diplomados. El tribunal declara la nulidad de las referencias a las concretas titulaciones que deben ocupar la plantilla de la empresa para poder ser acreditadas. Esto se debe a que la concreción de determinadas titulaciones debe realizarse por ley en base al artículo 36 CE. La Ley 1/2005 no establece nada sobre la concreta titulación que ha de tener el personal de las entidades acreditadas (Ver FJ 5). Según lo recogido en la normativa vasca, para la efectiva acreditación, las entidades deberán dirigir una solicitud al órgano ambiental de la CAPV acompañada de la documentación requerida. Esta documentación, entre otros extremos, deberá garantizar la suficiencia de medios y experiencia de la entidad para llevar a cabo los informes de calidad del suelo (Art. 10 Decreto 199/2006). Para facilitar la publicidad de las entidades acreditadas, el Decreto 199/2006 crea un Registro de Entidades Acreditadas, en la que serán inscritas todas aquellas entidades a las que el órgano ambiental otorgue la acreditación (Art. 14 Decreto 199/2006). Las entidades acreditadas tendrán el deber de remitir un informe cada año al órgano ambiental, para informar sobre las actuaciones que se han llevado a cabo referentes a la elaboración de los informes de calidad del suelo a lo largo del año, y acerca de las actividades, mejoras o cambios que hayan realizado para mejorar la eficacia de sus actuaciones (Art. 15 Decreto 199/2006). Todo ello se traduce en que los sujetos obligados a enviar los informes previstos en la normativa vasca, deberán solicitar su realización a una de las entidades acreditadas que figuren en el Registro de Entidades Acreditadas.

(44) La normativa canaria no requiere esta acreditación para la realización del Informe Preliminar.

(45) Sí será requisito obligatorio para la elaboración de los informes previstos en la propia normativa vasca, esto es, para la elaboración de los Informes de Investigación Exploratoria y los Informes de Investigación Detallada que se verá posteriormente. La acreditación de una entidad para la elaboración de informes sobre la calidad del suelo en el País Vasco se lleva a cabo mediante el sistema de acreditación establecido en su normativa propia.

9/2005 remite a las CCAA el desarrollo del contenido del Informe de Situación. Sin embargo, en la normativa vasca no se ha desarrollado este informe (46).

### **C) Sujetos obligados a realizar el Informe de Situación, plazo de remisión, efectos de la no elaboración del informe y exoneración del deber de elaborarlo**

El RD 9/2005 establece los sujetos obligados a elaborar el Informe de Situación. Estos serán: 1) los titulares de las actividades potencialmente contaminantes del Anexo I del RD 9/2005 (47); y/o 2) los propietarios de los suelos en los que se haya desarrollado en el pasado alguna actividad potencialmente contaminante del Anexo I, cuando se solicite en relación con ese suelo una licencia o autorización para el establecimiento de una actividad diferente de las actividades potencialmente contaminantes, o que supongan un cambio en el uso del suelo (48). Los obligados a elaborar el Informe de Situación no coincidirán necesariamente con los obligados a llevar a cabo el Informe Preliminar de Situación. Esta es otra razón por la que se entiende que Informe de Situación e Informe Preliminar de Situación no son lo mismo. En este sentido, no se obliga a llevar a cabo el Informe de Situación a los

---

Ver el Decreto del Gobierno Vasco 199/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades.

(46) Salvo que se entienda, dada la similitud de los datos que se solicitan, que el Informe de Investigación Exploratoria es lo mismo que el Informe de Situación del Suelo, lo cual no parece factible. La administración vasca descarta esta posibilidad al entender que la elaboración de un Informe Preliminar de Situación o de un Informe de Situación, no se puede considerar como una alternativa a la elaboración de los informes propios previstos en su normativa autonómica. Ver IHOBE (2009, pp.6-7). En la práctica del Gobierno Vasco, el modelo previsto para el Informe Preliminar de Situación se ha entendido que lo es también para el Informe de Situación. En cuanto a la normativa de desarrollo de otras CCAA, la legislación autonómica canaria, por su parte, establece que el desarrollo del contenido del Informe de Situación se realizará mediante Orden departamental —Art. 5.3 Decreto 147/2007. Esta ha sido la ORDEN de 10 de mayo de 2011 por la que se determina el contenido del informe de situación del suelo previsto en el Decreto 147/2007, de 24 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Canarias y se crea el Inventario de Suelos Contaminados de Canarias—. El Decreto de la Comunidad Autónoma canaria establece una periodicidad de dos años para la remisión del Informe de Situación —Art. 5.1 Decreto 147/2007—. La normativa gallega cumple el mandato del RD 9/2005 y establece tanto la periodicidad en la que deberá ser remitido el Informe de Situación —cinco años, Art. 5 apartados 1-4 Decreto 60/2009—, como el contenido mínimo que deberá tener —Art. 5.5 Decreto 60/2009—.

(47) Art. 3.4 RD 9/2005.

(48) Art. 3.5 RD 9/2005.

obligados a elaborar el Informe Preliminar de Situación en aplicación del artículo 3.2 RD 9/2005. Por tanto, parece que estarían exonerados de realizar el Informe de Situación. Esta regulación es confusa. Los supuestos del artículo 3.2 hacen referencia a empresas que producen cantidades importantes de sustancias potencialmente contaminantes del suelo, con independencia de que se encuentren en el listado o no del Anexo I. De hecho, en la definición de actividades potencialmente contaminantes del suelo, el Decreto 199/2006 establece que éstas serán las del Anexo I y las del artículo 3.2 de su articulado (49). Por tanto, no queda claro si para los casos mencionados en el artículo 3.2 debe realizarse el Informe de Situación o no. Si a este hecho se le añade que algunas CCAA como la CAPV no han desarrollado la regulación del Informe de Situación, la situación jurídica que se crea es ciertamente oscura e incierta (50). En la CAPV los obligados a la realización de este informe serán como mínimo los señalados en el RD 9/2005 por tener este reglamento naturaleza de normativa básica (51). Asimismo, el RD 9/2005 establece que serán las CCAA las que decidirán la periodicidad en la que los obligados deberán remitir al órgano competente el Informe de Situación (52). Por tanto, en la CAPV al no haberse desarrollado la normativa referente al Informe de Situación, los obligados a la elaboración de este informe se encuentran ante una importante inseguridad jurídica (53).

De acuerdo a lo establecido en la Ley 22/2011, la no elaboración de los Informes de Situación podrá suponer la comisión de una infracción muy grave,

---

(49) Art. 2.e) Decreto 199/2006.

(50) El Decreto gallego, haciendo copia exacta de lo establecido en la normativa básica estatal, establece que deberán presentar el Informe de Situación los titulares de los suelos potencialmente contaminados cuando soliciten una licencia o autorización para el establecimiento de alguna actividad diferente de las actividades potencialmente contaminantes, o que suponga un cambio en el uso del suelo —Art. 5.2 Decreto 60/2009—. Añade, respecto a la normativa estatal, la obligación de presentar el Informe de Situación cuando se realice una modificación sustancial de una instalación a la vez que se solicite la licencia o autorización para llevar a cabo el proyecto —Art. 5.3 Decreto 60/2009—. Por último, obliga a remitir un Informe de Situación cuando el titular de una actividad potencialmente contaminante del suelo pretenda llevar a cabo el cierre definitivo o se produzca la transmisión de la titularidad de la actividad —Art. 5.4 Decreto 60/2009—.

(51) Si en la práctica de la CAPV se ha entendido que el Informe Preliminar de Situación es lo mismo que el Informe de Situación, parece que a los obligados a llevar a cabo el Informe de Situación deberán sumárseles los obligados a elaborar el Informe Preliminar de Situación.

(52) Art. 3.4 RD 9/2005.

(53) La práctica del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco es entender que Informe Preliminar e Informe de Situación son lo mismo. Asimismo, actualmente se entiende que la periodicidad en la que se debe reenviar el Informe Preliminar es de una vez al año (24/01/2011).

grave o leve. En realidad, ni la actual Ley 22/2011 ni la LR derogada hacen en ningún momento referencia al Informe de Situación como documento que, en caso de no entregarse, suponga una infracción. Sin embargo, parece que debe deducirse que entra dentro de la tipificación que se describe. Se establece que el obligado incurrirá en una infracción muy grave cuando al no reenviar el Informe de Situación se estén ocultando o alterando maliciosamente los datos que se exigen para la obtención de autorizaciones, permisos o licencias (54). Se incurrirá en una infracción grave por el incumplimiento de la obligación de aportar información, en el caso de que las consecuencias para la salud de las personas o el medioambiente de la no presentación del Informe de Situación no hubieran sido graves (55). También será una infracción grave si el no envío del Informe Preliminar de Situación supusiese una obstrucción a la actividad inspectora o de control de las Administraciones Públicas (56). Se incurrirá en una infracción leve cuando el envío del Informe de Situación se realice con retraso, cuando el resto de infracciones antes descritas no merezcan ser calificadas de muy graves o graves por su escasa cuantía o entidad, o se realice cualquier otra infracción en la aplicación de la norma (57).

Cuando la información que se solicita en los Informes Preliminar de Situación y en los Informes de Situación haya sido incluida en la documentación adjuntada a la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada, las CCAA podrán entender realizados dichos informes (58). La AAI (59) tiene como objetivo la protección del medio ambiente de una forma integral (60). La normativa que desarrolla la AAI toma en cuenta las emisiones de contaminantes que se realizan al agua, a la atmósfera y al suelo, por las instalaciones industriales que se especifican en la Ley que se regula (61). En este sentido, para la obtención de la AAI, se deberá aportar también información relativa a las emisiones que una instalación determinada realiza al suelo (62), información

---

(54) El art. 46.2.f Ley 22/2011 es la que regula actualmente esta infracción muy grave. Art. 34.2.e) Ley 10/1998.

(55) Actualmente se regula en el Art. 46.3.d Ley 11/2011. Antes en el Art. 34.3.c) Ley 10/1998.

(56) Art. 47.1.b) Ley 22/2011. Anteriormente en el Art. 34.3.h) Ley 10/1998.

(57) Actualmente las infracciones leves se regulan en el artículo 46.4 Ley 22/2011. Anteriormente en el Art. 34.4.b) Ley 10/1998.

(58) Art. 3.6 RD 9/2005.

(59) Ley 16/2002 de 1 de julio de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (IPPC); Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

(60) LASAGABASTER HERRATE, GARCÍA URETA y LAZCANO BROTONS (2007: p. 309).

(61) Anejo I Real Decreto 509/2007.

(62) Arts. 11-12 Real Decreto 509/2007.

ésta que debería tener el mismo contenido que la solicitada por la normativa de suelos contaminados. Debe recordarse aquí el derecho de la ciudadanía a no aportar documentos que obren en manos de la Administración Pública. De ahí puede entenderse esta previsión. La normativa básica estatal no hace referencia alguna a la documentación aportada para la solicitud de la LAC. Tal y como ocurre con la AAI, la LAC debe solicitarse cuando se vaya a llevar a cabo alguna actividad potencialmente dañina para el medioambiente (63). Por ello, parece que la información aportada para su solicitud también podría ser similar a la que se solicita para la determinación de la calidad del suelo. Al no mencionarse en la normativa básica estatal, cabe preguntarse si será posible entender realizados los informes de calidad del suelo, en caso de que la información aportada para ello cubriese también el contenido solicitado por la legislación de suelos contaminados (64).

#### **D) Evaluación de riesgos para la salud de las personas y los ecosistemas**

La normativa estatal define el concepto de «riesgo» como la «probabilidad de que un contaminante presente en el suelo entre en contacto con algún receptor con consecuencias adversas para la salud de las personas y el medio ambiente» (65). El suelo deberá ser declarado como «suelo contaminado» en función del riesgo que suponga para sus receptores, esto es, para la salud de las personas o para los ecosistemas. De esta definición y del articulado se deduce que los receptores serán las personas y/o el medio ambiente (66). La cantidad de sustancia que supone un riesgo aceptable se ha denominado «Nivel Genérico de Referencia». Este Nivel Genérico de Referencia se ha definido como «la concentración de una sustancia contaminante en el suelo que no conlleve un riesgo superior al máximo aceptable para la salud humana o los ecosistemas y calculada de acuerdo con los criterios recogidos en el Anexo VII» (67). La normativa estatal establece los Nivel Genérico de Referencia de determinadas sustancias para la protección de la salud de las personas (Anexo V) y para los ecosistemas (Anexo VI). Asimismo, se prevén una serie de criterios para la

---

(63) Arts. 55.1 y 56 Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

(64) El decreto gallego hace una referencia a la Licencia de Actividad pero no a los efectos aquí comentados. Se establece que cuando se vaya a solicitar una licencia de actividad para una actividad no sometida a la normativa que regula la autorización ambiental integrada, en primer lugar, se deberá solicitar de forma preceptiva un informe de suelos.

(65) Art. 2.i) RD 9/2005.

(66) Art. 4.1 RD 9/2005.

(67) Art. 2.f) RD 9/2005.

determinación de estos niveles para sustancias que no aparecen relacionadas en los Anexos V y/o VI (68) (Anexo VII). Por tanto, parece que debe entenderse que las listas de Nivel Genérico de Referencia de los Anexos V y VI no son *numerus clausus*. Se tratarían de listados ejemplificativos (69).

En aplicación del RD 9/2005, los emplazamientos que deberán someterse a una «valoración detallada» de los riesgos que podrán suponer para la salud de las personas o del medio ambiente, serán aquellos en los que concurra alguna de las circunstancias que se establecen en el Anexo IV del RD 9/2005 (70). Asimismo, para determinar el sometimiento de un emplazamiento al análisis de riesgos para los ecosistemas, la normativa estatal ha establecido una serie de criterios en el Anexo IV, debiendo concurrir uno sólo de ellos para que surja la obligación de llevar a cabo un análisis de riesgo para la protección de ecosistemas prioritarios (71). El Anexo III recoge los criterios por los que

---

(68) Apartado 1. c) Anexo IV RD 9/2005.

(69) En la Sentencia 179/2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 14 de Barcelona, de 10 de mayo, Ar. 314463, 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 Niveles Genéricos de Referencia podrán calcularse en aplicación de los criterios establecidos en el Anexo VII del RD 9/2005.

(70) En concreto, para determinar los emplazamientos que van a requerir una valoración de riesgos por suponer potencialmente un riesgo inaceptable para la salud de las personas van a ser aquellos suelos que: 1) Presenten concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo superiores a 50 mg/kg; 2) Existan evidencias analíticas de que 2.a) la concentración de alguna de las sustancias recogidas en el Anexo V exceda del nivel genérico de referencia correspondiente a su uso, actual o previsto; o que 2.b) la concentración de cualquier contaminante químico no recogido en el Anexo V para ese suelo sea superior al nivel genérico de referencia estimado de acuerdo con los criterios establecidos en el Anexo VII. Art. 4.3 RD 9/2005 y Apartado 1. a), b) y c) Anexo IV RD 9/2005.

(71) 1) que la concentración de algunas de las sustancias recogidas en el Anexo VI exceda los Niveles Genéricos de Referencia establecidos en él para el grupo o los grupos de organismos que haya que proteger en cada caso: organismos del suelo, organismos acuáticos y vertebrados terrestres; 2) que existan evidencias analíticas de que la concentración de cualquier contaminante químico no recogido en el anexo VI para ese suelo es superior al nivel genérico de referencia estimado de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo VII; y 3) que se compruebe la toxicidad en los bioensayos mencionados en el anexo III.2, con suelo o con lixiviado, en muestras no diluidas Art. 4.2 RD 9/2005 y Apartado 2.a), b) y c) Anexo IV RD 9/2005.

un suelo deberá declararse contaminado. Por tanto, debe aclararse aquí que el Anexo IV establece los criterios para determinar la necesidad de que un emplazamiento sea sometido a una valoración de riesgos. Esto no va a suponer necesariamente que el emplazamiento sea declarado contaminado. Esto es, que deba llevarse a cabo una valoración de riesgos sobre un emplazamiento por superar los Niveles Genéricos de Referencia, no implica que el suelo esté contaminado a efectos de la Ley 22/2011. Una vez se determine la necesidad de llevar a cabo la valoración de riesgos de un emplazamiento por concurrir algunos de los requisitos del Anexo IV, deberá procederse a determinar si el suelo deberá ser declarado contaminado tomando en cuenta los criterios del Anexo III. Estos criterios para determinar la necesidad de elaborar una valoración de riesgos requieren al menos un comentario. Como se ha dicho en los apartados anteriores, los informes de calidad del suelo estatales no requieren análisis cualitativos, esto es, no exigen la realización de muestreos ni análisis químicos del terreno. Por tanto: ¿debe entenderse que es una especie de mandato implícito a que las CCAA requieran la realización de estos muestreos en su normativa de desarrollo dentro del contenido del Informe de Situación o del Informe Preliminar de Situación? Siendo así, parece que debiera establecerse de forma más clara. En la CAPV, como se verá, la elaboración del Informe de Investigación Detallada lleva inherente la realización de una valoración de riesgos. Valoración de riesgos esta que toma como referencia la superación de los Valores Indicativos de Evaluación-B, asimilables a los Niveles Genéricos de Referencia.

El riesgo para las personas se medirá en función de los riesgos para su salud. Se establece que en el caso de la protección de la salud humana «se asume que, para sustancias cancerígenas, una situación de riesgo aceptable es aquella en que la frecuencia esperada de aparición de cáncer en la población expuesta no excede de uno por cien mil casos». Y para el caso de sustancias que producen «efectos sistémicos» (72) será una situación de riesgo aceptable «aquella en que, para cada sustancia, el cociente entre la dosis de exposición a largo plazo y la dosis máxima admisible es inferior a la unidad» (73). Los índices máximos de riesgo previstos para la protección de la salud de las personas se establecen en el Anexo V del RD 9/2005. Asimismo, estos índices del riesgo que toman como base la salud de las personas se dividen en función del uso al que el emplazamiento esté destinado. En este sentido, la normativa estatal divide los índices de riesgo en tres dife-

---

(72) Efecto sistémico se ha definido como: «de carácter generalizado o que ocurre en distinto lugar de aquel por el que el agente penetró en el cuerpo. Requiere la absorción y distribución del tóxico por el cuerpo». Ver el diccionario on-line del Observatorio de Salud y Medio Ambiente de Andalucía: <http://www.osman.es/ficha/12379>.

(73) Art. 2.i) párrafo II RD 9/2005.

rentes usos: 1) «Uso industrial», que será «aquel que tiene como propósito principal el de servir para el desarrollo de actividades industriales, excluidas las agrarias y ganaderas» (74); 2) «Uso urbano», que se define como «aquel que tiene como propósito principal el de servir para el desarrollo de actividades de construcción de viviendas, oficinas, equipamientos y dotaciones de servicios, y para la realización de actividades recreativas y deportivas» (75); y 3) «Otros usos», definidos como «aquellos que, no siendo ni urbano ni industrial, son aptos para el desarrollo de actividades agrícolas, forestales y ganaderas» (76). Por tanto, el riesgo para la salud de las personas se medirá en función de dichos usos que tendrán en cuenta la exposición a las personas a una sustancia determinada y en determinadas cantidades. Los Niveles Genéricos de Referencia de determinadas sustancias vienen establecidos en el Anexo V para el caso de la protección de la salud de las personas. Teniendo en cuenta que la normativa prevé una serie de criterios para la determinación de los Niveles Genéricos de Referencia en el Anexo VII, ¿debe entenderse que han de revisarse?, ¿debe entenderse que las CCAA deberán fijar como mínimo esos niveles pero que si, según sus datos, estos deben ser más estrictos, deberán reelaborarlos? Lo que sí queda claro es que los criterios del Anexo VII deberán emplearse para determinar los Niveles Genéricos de Referencia de las sustancias presentes en el suelo que no estén recogidas en el Anexo V, ya que se entiende que es un listado ilustrativo (77).

Se define como una situación de riesgo aceptable para los ecosistemas «aquella en que, para cada sustancia, el cociente entre el nivel de exposición, expresado como concentración, y el umbral ecotoxicológico, definido por la concentración máxima para la que no se esperan efectos sobre los ecosistemas, es inferior a la unidad» (78). Los Niveles Genéricos de Referencia para determinadas sustancias en referencia con la protección de los ecosistemas se han recogido en el Anexo VI del RD 9/2005. La normativa estatal distingue tres tipos de ecosistemas para los que prevé Niveles Genéricos de Referencia diferentes: 1) organismos del suelo; 2) organismos acuáticos; y 3) vertebrados terrestres (79). No se establece una definición de dichas categorías. Parece que en función de la vulnerabilidad de cada ecosistema en relación con cada tipo de sustancia se prevé un Niveles Genéricos de Referencia.

---

(74) Art. 2.b) RD 9/2005.

(75) Art. 2.c) RD 9/2005.

(76) Art. 2.d) RD 9/2005.

(77) Apartado 1.c) Anexo IV RD 9/2005.

(78) Art. 2.i) RD 9/2005.

(79) Anexo VI RD 9/2005. En aplicación del Art. 149.1.23° CE esta potestad de las CCAA se entiende inherente a su competencia en materia medioambiental.

#### **4. Informes complementarios de las CCAA**

El RD 9/2005 establece la posibilidad para las CCAA de solicitar una mayor información sobre la situación, características y calidad del suelo. Las Comunidades Autónomas podrán exigir del titular de la actividad o del propietario del suelo, informes técnicos complementarios más detallados, así como «datos o análisis que permitan evaluar el grado de contaminación del suelo» (80). Por tanto, en caso de preverlo así la CA correspondiente, se trataría de otra obligación de los sujetos establecida en la normativa autonómica con referencia expresa en la normativa básica estatal (81). Establece la normativa estatal que la recopilación de esta información «extra» al Informe Preliminar de Situación deberá realizarse, en todo caso, teniendo en cuenta los criterios y estándares que se establecen en el propio RD 9/2005. Se trataría, por tanto, de tener en cuenta los criterios recogidos en el Anexo VIII referidos a la valoración de riesgos ambientales, en relación con el Anexo IV, que establece los criterios para la identificación de suelos que requieren una valoración de riesgos, así como los anexos II, IV, V y V del RD 9/2005 (82). Es evidente que las CCAA no podrán prever criterios o estándares más benévolos para los obligados y, por tanto, menos protectores del medio ambiente y de la salud de las personas. Sin embargo, las CCAA podrán desarrollar el Informe Preliminar de Situación e Informe de Situación en el marco de lo establecido en la normativa estatal. Pero este hecho no impediría que los informes complementarios de las CCAA requirieran unos criterios o estándares superiores, esto es, más protectores, que los previstos en el RD 9/2005.

### **III. INFORMES DE CALIDAD DEL SUELO DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA VASCA**

#### **1. Introducción**

Algunas CCAA han desarrollado su propia normativa en el marco de la legislación básica estatal de suelos contaminados. La CAPV ha sido una de ellas, mediante la promulgación de la Ley 1/2005 y el Decreto 199/2006. La Ley 1/2005 establece el deber de las personas físicas o jurídicas poseedoras o propietarias de suelos de conocer la calidad de éstos en determinadas circunstancias (83). Para ello regula la realización de informes obligatorios de calidad del suelo propios de la CAPV. Estos informes se denominan Infor-

---

(80) Art. 3.3 RD 9/2005.

(81) MIGUEL, *Régimen...*, 2007, p. 97.

(82) MIGUEL [2007: p. 95].

(83) Art. 5 Ley 1/2005.

mes de Investigación Exploratoria e Informes de Investigación Detallada. Estos informes son más exhaustivos, profundos y detallados que los previstos en la normativa básica estatal (84). Los informes vascos, al igual que los estatales, son de naturaleza obligatoria y deberán realizarse cuando se produzca alguno de los hechos que prevé el artículo 17 de la Ley 1/2005. De la lectura de los datos que se han de recoger en estos informes, hace pensar que será difícil que la Administración se aparte de lo en ellos establecido para la formulación de la resolución final que declare la calidad del suelo. Es muestra clara de ello que si la Administración declara el emplazamiento suelo contaminado, en la valoración de riesgos que se incluirá en el Informe de Investigación Detallada deberá reflejarse la existencia de un «riesgo inaceptable para la salud de las personas o del medio ambiente».

Como se decía, el RD 9/2005 impone un deber de información a la Administración sobre datos generales de la actividad, para que ésta pueda conocer sus características y la potencial contaminación del emplazamiento en el que esté sita (85). La normativa vasca va más allá y establece la obligación de informar específica y cualitativamente sobre la «calidad del suelo» (86). Informar sobre la «calidad del suelo» supondrá un mayor esfuerzo al no tratarse de datos de carácter general, debiendo realizarse para su obtención un muestreo y una analítica del suelo. Realizar análisis específicos sobre la calidad del suelo es, sin duda, más gravoso que aportar unos datos generales que, probablemente, sean conocidos incluso por el obligado a suministrar dicha información (87). Puede que por esta razón la normativa estatal no haya previsto la necesidad de acreditar las entidades que lleven a cabo los Informes Preliminares de Situación o los Informes de Situación. Asimismo, la normativa vasca recoge sus propios parámetros de caracterización por los que se entenderá que un suelo está afectado por la contaminación (88) y, en su caso, conlleva un riesgo inaceptable, para la salud de las personas y/o para los ecosistemas. Estos parámetros se denominan Valores Indicativos de Evaluación (VIE) y se recogen en el Anexo I de la Ley 1/2005.

El RD 9/2005 establece que las CCAA podrán recabar una mayor información sobre la situación del suelo cuando así lo estimen oportuno (89). Las CCAA están habilitadas para hacerlo en virtud de sus competencias de desarro-

---

(84) MIGUEL (2007: p. 143).

(85) Art. 3.1 RD 9/2005.

(86) Art. 6 Ley 1/2005.

(87) MIGUEL (2007: p. 144).

(88) SANTAMARÍA ARINAS (2007: p. 398).

(89) Art. 3.3 RD 9/2005.

llo legislativo y de ejecución en materia medioambiental (90). En atención a la jurisprudencia constitucional la normativa básica estatal ha de tratarse de una regulación de mínimos (91). Mínimos que en todo caso deberán ser respetados por la normativa autonómica (92). Las CCAA podrán prever una protección medioambiental más rigurosa (93). Sin embargo, no podrán en ningún caso ofrecer una protección del medioambiente más laxa que la establecida en la normativa básica estatal (94). La normativa básica estatal introduce un marco mínimo de obligado respeto por todas las administraciones. En este sentido, las CCAA no pueden, en ningún caso: 1) eximir a los obligados a llevar a cabo los informes de calidad estatales; 2) solicitar a los obligados menos información que la prevista en el RD 9/2005; 3) prever un índice de riesgo mayor que la normativa básica o 4) eximir de la realización del análisis de riesgos cuando la normativa estatal establece su elaboración preceptiva.

## **2. El Informe de Investigación Exploratoria**

### **A) Definición, información y actuaciones que se deben llevar a cabo para la realización del Informe de Investigación Exploratoria y contenido del informe**

La Ley 1/2005 define el Informe de Investigación Exploratoria como la «etapa de examen de la calidad del suelo que tiene por objeto comprobar la existencia de concentraciones de sustancias contaminantes que puedan

---

(90) Art. 149.1.23 CE y Art. 148.1.9º CE.

LASAGABASTER HERRATE, GARCÍA URETA y LAZCANO BROTONS, (2007: p. 116); ORTEGA ÁLVAREZ (2005: p. 106); LOZANO CUTANDA (2004: p.103).

(91) STC 102/1995 de 26 de junio de 1995.

(92) En sus inicios, el TC optó por adoptar una posición mucho más restrictiva para la competencia autonómica de desarrollo. Ver STC 149/1991, de 4 de julio de 1991. Ver, entre otros, LASAGABASTER HERRATE, GARCÍA URETA y LAZCANO BROTONS (2007: p. 115).

(93) LASAGABASTER HERRATE, GARCÍA URETA y LAZCANO BROTONS (2007: p. 116); ORTEGA ÁLVAREZ (2005: p. 106); LOZANO CUTANDA (2004: p.103).

(94) SSTC 196/1996, de 28 de noviembre y 166/2002, de 18 de septiembre por las que se declaran inconstitucionales algunos preceptos de las leyes de Caza del País Vasco y de Murcia respectivamente, por prever un régimen jurídico más permisivo que la normativa básica estatal. En concreto, la ley vasca preveía sanciones muy inferiores a las previstas por la ley básica estatal por la caza y la comercialización de especies amenazadas o en peligro de extinción (exactamente, la ley vasca preveía sanciones de 50.001 a 500.000 pesetas, y la ley básica estatal establecía multas de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas); además, la ley vasca establecía una prohibición de cazar o pescar para los infractores de la norma de hasta 5 años, mientras que la ley básica estatal preveía su prohibición hasta un plazo de 10 años. Por su lado, la ley murciana permitía la comercialización de hasta 10 especies protegidas por la ley básica estatal, así como multas inferiores y plazos de prescripción más cortos de las sanciones administrativas muy graves.

implicar que el suelo esté contaminado» (95). Por tanto, se desprende de la definición que se trata de un primer análisis o acercamiento a la situación de un emplazamiento. Así, cabe preguntarse si no estamos ante lo mismo que un Informe Preliminar de Situación y, si esto es así, si sería posible dar este trámite por cumplido y remitir solamente uno de estos informes al órgano ambiental competente. Sin embargo, y entre otros extremos que posteriormente se dirán, existe principalmente una diferencia entre Informe Preliminar de Situación e Informe de Investigación Exploratoria. El Informe de Investigación Exploratoria exige la realización de un muestreo de la tierra del emplazamiento, por lo que la información que aporte no será exclusivamente genérica sino también cualitativa (96). La investigación exploratoria y la correspondiente elaboración de su informe son elementos privativos de la normativa autonómica vasca (97). Si bien la Ley 22/2011 y el RD 9/2005 obligan de modo indirecto a la realización de muestreos y análisis químicos del emplazamiento para determinar si existe obligación de llevar a cabo una valoración de riesgos. En la CAPV la realización del correspondiente Informe de Investigación Exploratoria, y su envío al órgano ambiental junto con la solicitud de iniciación, es indispensable para dar inicio al procedimiento de declaración de calidad del suelo (98).

La Ley 1/2005 y el Decreto 199/2006 regulan las actividades que se deberán llevar a cabo para recopilar la información necesaria para elaborar el Informe de Investigación Exploratoria. La Ley 1/2005 establece que la realización de una investigación exploratoria ha de comprender, como mínimo, los siguientes trabajos de exploración del suelo: 1) una investigación histórica sobre las actividades desarrolladas sobre el suelo; 2) una recopilación de datos de las características relevantes del medio físico; y 3) una campaña de muestreo y análisis que permita acotar la lista de sustancias contaminantes presentes en la totalidad del suelo objeto de investigación y su posible distribución espacial, indicando su concentración en cada una de las sub-áreas diferenciadas dentro del área de estudio (99). El Decreto 199/2006 en su Anexo II apartado B,

---

(95) Art. 2.13 Ley 1/2005.

(96) Ver Anexo II. B) D 199/2006 sobre todas las tareas que se deben realizar para la elaboración del Informe de Investigación Exploratoria.

(97) Aunque es un informe privativo de la CAPV, el Decreto gallego también emplea el concepto de investigación exploratoria para referirse a una de las fases que podrán llevarse a cabo al realizar una «investigación analítica», para la determinación de la calidad del suelo. En base a la normativa gallega, esta fase de investigación exploratoria sólo será necesaria realizarla si no se tiene información cuantitativa y cualitativa suficiente referente a la contaminación de un suelo. En caso de tener esa información, por estar ya recogida en otros informes (Informe Preliminar, Informe de Situación, la Autorización Ambiental Integrada), esa fase no será necesaria llevarla a cabo, pudiendo pasar directamente a la investigación detallada.

(98) Art. 19 Ley 1/2005.

(99) Art.12 Ley 1/2005.

regula pormenorizadamente estas labores de análisis que llevarán a cabo las entidades acreditadas (100). Tras la realización de la investigación exploratoria, se deberá realizar el Informe de Investigación Exploratoria con el contenido mínimo establecido en la Ley 1/2005 (101).

## **B) Efectos del incumplimiento del deber de elaborar los Informes de Investigación Exploratoria**

La Ley 1/2005 establece que los sujetos obligados deberán remitir el Informe de Investigación Exploratoria al órgano ambiental a la vez que soliciten el inicio del procedimiento (102). El principal efecto que supondría la no realización de dicho informe sería la imposibilidad de iniciar el procedimiento de declaración de calidad del suelo (103). Se otorgaría a los interesados un plazo de subsanación de 10 días, prorrogable por 5 días más, para la entrega del informe. En caso de no proceder a la remisión del Informe de Investigación Exploratoria en ese plazo se tendrá por desistido al interesado (104). Por tanto, éste deberá solicitar de nuevo el inicio del procedimiento. El Informe de Investigación Exploratoria se trata de un documento de importancia, junto con la información recogida en el resto de informes, para la resolución del procedimiento. Si la Administración no requirió la subsanación del escrito de inicio del procedimiento no podrá no resolver basándose en la falta de dicho

---

(100) En lo que se refiere a la normativa de desarrollo de otras CCAA, la legislación gallega contempla la misma idea sobre la investigación exploratoria, entendiendo ésta como un primer acercamiento a la situación de calidad ambiental del suelo. Por ello, especifica que si estos datos se pueden obtener de otros informes, se podrá ir directamente a la fase de investigación detallada. La normativa vasca no dice nada a este respecto. Sería positivo una previsión en este sentido para, en su caso, evitar realizar lo mismo dos veces. En el mismo sentido, la normativa gallega establece como finalidad de la fase de investigación exploratoria la determinación del «alcance cualitativo y cuantitativo de la contaminación, definiendo el origen y naturaleza del foco de contaminación, los vectores de transferencia y los objetos a proteger, a partir de un trabajo experimental «in situ» de la localización investigada». Asimismo, establece que esta fase deberá comprender una serie de muestreos de suelos, sedimentos, residuos y/o de aguas.

(101) 1) una descripción de los objetivos de la investigación exploratoria; 2) un resumen de la información recopilada en la investigación histórica y en el estudio del medio físico; 3) una descripción y justificación de la estrategia de investigación utilizada; 4) los resultados de la investigación; 5) la interpretación de los resultados de la investigación exploratoria; 6) compatibilidad del suelo en relación con el uso actual y, en su caso, el uso previsto; 7) las medidas a adoptar en función de los resultados de la investigación; y, finalmente, 8) las conclusiones de la investigación —Art. 13 Ley 1/2005—. El contenido de este informe se desarrolla de forma muy exhaustiva en el Anexo II, apartado B. VIII del Decreto 199/2006.

(102) Art. 19 Ley 1/2005.

(103) La Ley vasca no prevé la posibilidad de iniciación de oficio.

(104) Art. 71.1 y 71.2 Ley 30/92.

informe. Puede pensarse que la emisión de la resolución de declaración de calidad del suelo sin la aportación de este informe al expediente sería nula si se mostrase que concurrió indefensión para el interesado (105). Sin embargo, al tratarse de un informe de aportación obligatoria por parte del interesado ¿podría considerarse indefensión de éste una omisión de un deber propio? De hecho, en el supuesto de que los sujetos obligados no realicen las labores de investigación exploratoria, la Ley 1/2005 prevé asimismo importantes sanciones (106). Incurrirán en una infracción muy grave aquellos sujetos obligados a elaborar el Informe de Investigación Exploratoria y que no lo lleven a cabo (107).

### 3. El Informe de Investigación Detallada

#### A) Definición, finalidades y contenido de la investigación detallada

La investigación detallada se llevará a cabo tras haber contrastado los resultados de la investigación exploratoria con los Valores Indicativos de Evaluación-B, y sólo en el caso de que éstos hayan superado dichos valores. En aplicación de la normativa vasca, el Informe de Investigación Detallada será el segundo informe que, en su caso, será obligatorio realizar e incluir en la solicitud de inicio del procedimiento de declaración de calidad del suelo (108). Debido a los datos que aportará al procedimiento será una prueba de extrema importancia para la resolución de calidad del suelo, ya que va a contener la valoración del riesgo sobre la salud de las personas y el medio ambiente. Por tanto, va a determinar si la contaminación presente en un emplazamiento crea o no un riesgo inaceptable para la salud de las personas o del medio ambiente.

La normativa vasca define la investigación detallada como la «etapa de examen de la calidad del suelo cuya finalidad es *valorar el riesgo* para la salud de las personas, o el medio ambiente derivado de la presencia en el

---

(105) Sobre esta cuestión de Derecho Administrativo general véase, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2011: p. 511); GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS (2008: p. 324).

(106) Art. 46 c), en relación con el art. 41 d) Ley 1/2005.

(107) Art. 41.d) Ley 1/2005. La sanción prevista para una infracción muy grave como la descrita podrá ser: multa de 240.001 a 1.202.000 €; la clausura definitiva, total o parcial de las instalaciones; el cese definitivo de las actividades y la clausura temporal de las instalaciones no superior a tres años Art. 46.c) Ley 1/2005.

(108) La realización de la investigación detallada se recoge también en el Decreto gallego, previendo un contenido similar al establecido en la normativa vasca. La norma establece que se deberá llevar a cabo «un muestreo suficiente que permita la caracterización del tipo, concentración y distribución de las sustancias contaminantes en el suelo, tanto en superficie como en profundidad. Ver Art. 8.2 b) Decreto 60/2009.

mismo de sustancias contaminantes» (109). Asimismo, se señala que dicha valoración del riesgo se hará en función del uso del suelo actual o del uso que tenga previsto para un futuro. Tal y como se establece en la definición, la finalidad de la realización de una investigación detallada es la determinación del riesgo que la presencia de sustancias contaminantes en un suelo puede conllevar para la salud de las personas o para el medio ambiente. En concreto, la realización de una investigación detallada permitirá, por un lado, la delimitación del tipo, concentración y distribución de las sustancias contaminantes en un emplazamiento y en el resto de los medios que puedan verse afectados por dicha contaminación (110). Por otro lado, determinará la cuantificación de los riesgos para la salud de las personas y el medio ambiente derivados de la presencia de sustancias contaminantes. Por tanto, la realización de la Investigación Detallada lleva inherente la elaboración de una evaluación de riesgos a cargo del obligado, obligación establecida también en la normativa estatal para aquellos supuestos en los que la Administración competente tenga sospechas de que un suelo esté contaminado por superar los Niveles Genéricos de Referencia (111).

La Ley 1/2005 obliga a realizar la valoración de riesgos siempre que los niveles Valores Indicativos de Evaluación-B sean superados. El «análisis de riesgos» se define en la Ley 1/2005 como el «proceso de identificación, medida y comparación de diversos parámetros, mediante el cual se analizan y caracterizan los riesgos que la presencia de determinadas sustancias en el suelo puede suponer para la salud de las personas y el medio ambiente» (112). La evaluación de riesgos es de gran importancia para la declaración de calidad del suelo en tanto que según los riesgos para la salud de las personas o del medio ambiente sean aceptables o inaceptables, el suelo se calificará como no alterado, alterado o contaminado respectivamente (113). Si no existe un riesgo inaceptable para las personas o el medio ambiente, el emplazamiento no será declarado como suelo contaminado, incluso aunque se superen los Valores Indicativos de Evaluación-B o los Niveles Genéricos de Referencia.

Los trabajos para la realización de la investigación detallada se establecen de forma general en la Ley 1/2005 (114) y de forma detallada en

---

(109) Art. 2.4 Ley 1/2005.

(110) Art. 15.1 Ley 1/2005.

(111) Art. 4. 3 RD 9/2005.

(112) Art. 2. 7 Ley 1/2005.

(113) Arts. 2.2 y 2.3 Ley 1/2005.

(114) La Ley 1/2005 prevé que la investigación detallada incluya los siguientes exámenes o estudios del suelo: 1) una o varias campañas de toma de muestras y análisis químicos; 2) un estudio exhaustivo del medio físico y humano; y 3) un análisis de riesgos cuyo contenido mínimo deberá tener en cuenta los aspectos que se recogen en el Anexo III.

el Anexo II apartado B del Decreto 199/2006. Parece que debe entenderse que este análisis de riesgos es lo mismo que la evaluación de riesgos prevista en la Ley 22/2011 y en el RD 9/2005 (115). La Ley 1/2005 obliga a su realización además de en los casos establecidos en el RD 9/2005 (116) en otros supuestos. Asimismo, la Ley 1/2005 establece la información mínima que deberá contener el informe final de la investigación detallada (117).

## **B) Los Valores Indicativos de Evaluación y el análisis de riesgos para la salud de las personas o de los ecosistemas**

La Ley 1/2005 establece su propio sistema de estándares de calidad del suelo denominados Valores Indicativos de Evaluación (118). Éstos se asimilan a los Niveles Genéricos de Referencia establecidos en la normativa estatal. La Ley 1/2005 los define como aquellos «valores referentes a concentraciones de sustancias químicas que se especifican en el Anexo I de esta Ley, o para otras sustancias químicas obtenidos de acuerdo con el método que se establezca reglamentariamente que constituyen el sistema de estándares del suelo» (119). Los Valores Indicativos de Evaluación previstos en el Anexo I de la Ley 1/2005 se distinguen entre: 1) Valores Indicativos de Evaluación A (VIE-A), que indican las concentraciones que en situaciones normales se encuentra una sustancia en el suelo (120); 2) Valores Indicativos de Evaluación B (VIE-B), que indican cuándo el grado de concentración de una sustancia se entiende superior a lo normal y, por ello, el suelo está alterado y, posiblemente, contaminado (121). Asimismo, se especifica que estos valores se definen para los distintos tipos de uso del suelo; y 3) Valores Indicativos de Evaluación C (VIE-C), que indican cuándo la concentración de una sustancia indica que el suelo está contaminado

(115) Art. 27.1 Ley 10/1998 de Residuos y art. 4 apartados 3 y 4 del RD 9/2005.

(116) Ver anexo IV RD 9/2005.

(117) 1) un resumen de los resultados de la anterior investigación exploratoria; 2) una descripción de los objetivos de la investigación detallada; 3) una descripción y justificación de la estrategia que se ha llevado a cabo en la investigación; 4) una descripción de las características del suelo analizado; 5) una descripción detallada del funcionamiento hidrogeológico del emplazamiento; 6) los resultados de las campañas de muestreo realizadas y los análisis químicos; 7) la interpretación de los resultados de la investigación detallada; 8) la evaluación de riesgos y la interpretación de sus resultados; 9) la compatibilidad del suelo en relación con el uso actual y/o el uso previsto; 10) los objetivos de la recuperación: concentraciones de contaminantes aceptables; 11) las medidas que permitan la compatibilidad de la calidad del suelo con el uso actual y/o previsto; y 12) las conclusiones de la investigación.

(118) Anexo I Ley 1/2005. Recuérdese que la normativa estatal los denomina Niveles Genéricos de Referencia.

(119) Art. 2.4 Ley 1/2005.

(120) Art. 2.4.a Ley 1/2005.

(121) Art. 2.4.b Ley 1/2005.

sin necesidad de realizar un análisis de riesgos (122). Los Valores Indicativos de Evaluación no se entienden sin el análisis de riesgos. Estos valores son precisamente los índices que se tendrán en cuenta en la evaluación del riesgo que deberá llevarse a cabo para aquellos emplazamientos que superen los Valores Indicativos de Evaluación –B. Sobre estos emplazamientos deberá, asimismo, realizarse el Informe de Investigación Detallada. El análisis de riesgos es una parte obligatoria del Informe de Investigación Detallada. El desarrollo para la determinación de estos índices respecto de otras sustancias para la protección de la salud humana y de los ecosistemas se ha llevado a cabo por el Decreto 199/2006 (123).

La normativa vasca prevé un listado de Valores Indicativos de Evaluación para la protección de la salud de las personas y de los ecosistemas en el Anexo I de la Ley 1/2005. En concreto, la normativa los denomina Valores Indicativos de Evaluación-B, para diferenciarlos de los valores normales de presencia de las sustancias en el suelo (VIE-A), y de los valores que exceden en mucho los Valores Indicativos de Evaluación –B, esto es, los Valores Indicativos de Evaluación –C (124). Los Valores Indicativos de Evaluación –B establecidos para la protección de la salud humana se dividen en cinco diferentes categorías: 1) uso industrial; 2) parque público; 3) uso urbano; 4) área de juego infantil; y 5) otros usos. Los Valores Indicativos de Evaluación para la protección de los ecosistemas se clasifican en función de tres diferentes categorías: 1) organismos del suelo; 2) organismos acuáticos; y 3) vertebrados terrestres. No se definen ninguna de estas categorías.

Por tanto, los datos del Informe de Investigación Exploratoria deberán chequearse con los Valores Indicativos de Evaluación –B. En el supuesto de que los resultados del Informe de Investigación Exploratoria indicasen la superación de los Valores Indicativos de Evaluación –B para el uso al que esté o vaya a estar destinado el suelo, o supere el nivel para la protección del ecosistema concreto —organismos del suelo, organismos acuáticos o vertebrados terrestres— se deberá proceder a realizar el Informe de Investigación Detallada que conlleva la realización de un análisis de riesgos (125). *Sensu* contrario, si un suelo no supera los niveles previstos para su uso de acuerdo con los Valores Indicativos de Evaluación –B, la investigación exploratoria sería suficiente a los efectos de esta Ley, por entenderse que ese suelo no está alterado y, por tanto, tampoco contaminado. En este sentido, tampoco se llevaría a cabo un análisis de riesgo. Asimismo, la normativa establece que no se llevará a cabo

---

(122) Art. 2.4.c Ley 1/2005.

(123) Apartado C.IV. Anexo II Decreto 199/2006

(124) Como se verá, cuando se superen los VIE-C no será necesario llevar a cabo un análisis de riesgos para declarar un suelo como contaminado (Art. 2.4.c Ley 1/2005).

(125) Art. 14 Ley 1/2005.

un análisis de riesgo para el caso de que se superasen los niveles de Valores Indicativos de Evaluación-C para la protección de los ecosistemas (126). Sin embargo, no se especifican cuáles son esos niveles. No se ha elaborado una tabla como las establecidas para los Valores Indicativos de Evaluación –A y Valores Indicativos de Evaluación –B para los Valores Indicativos de Evaluación –C. Si el emplazamiento supera los Valores Indicativos de Evaluación –C significará que éste sufre un grado de contaminación tan alto que puede darse por probado que se está ante un suelo contaminado.

La Ley 1/2005 define el análisis de riesgos como aquel «proceso de identificación, medida y comparación de diversos parámetros, mediante el cual se analizan y caracterizan los riesgos que la presencia de determinadas sustancias en el suelo puede suponer para la salud de las personas y del medio ambiente» (127). Como se ha dicho anteriormente, el análisis de riesgos deberá llevarse a cabo para todos los emplazamientos que superen los Valores Indicativos de Evaluación –B. O, lo que es lo mismo, para todos los emplazamientos sometidos a la realización del Informe de Investigación Detallada (128). El contenido mínimo que el análisis de riesgos deberá desarrollar se establece en el Anexo III de la Ley 1/2005. Se trata de un anexo muy escueto en el que poco más se hace que mencionar la necesaria realización de: 1) un análisis de la peligrosidad o toxicidad del emplazamiento; 2) un análisis de la exposición, esto es, de la tasa de contacto de los objetos expuestos a las sustancias contaminantes; y 3) un análisis de riesgos integrando los datos obtenidos en los dos apartados anteriores (129). Esta brevísima descripción se desarrolla en el Decreto 199/2006 en su apartado C.IV. del Anexo II. Este apartado se encuadra dentro del desarrollo de la elaboración del Informe de Investigación Detallada como parte integrante de ésta. El desarrollo es extremadamente minucioso. En él se indican las actividades concretas que las entidades acreditadas deberán llevar a cabo para la realización de este análisis.

### **C) Efectos del incumplimiento del deber de elaborar los Informes de Investigación Detallada**

La Ley 1/2005 establece que, cuando proceda, los sujetos obligados deberán remitir el Informe de Investigación Detallada al órgano ambiental a la vez que soliciten el inicio del procedimiento (130). El principal efecto que

---

(126) Art. 2.4.c) Ley 1/1005.

(127) Art. 2.7 Ley 1/2005.

(128) Arts. 14 y 15 Ley 1/2005.

(129) Anexo III Ley 1/2005.

(130) Art. 19 Ley 1/2005.

supondría la no aportación de este informe en la solicitud sería la imposibilidad de iniciar el procedimiento de declaración de calidad del suelo. El órgano ambiental deberá otorgar al interesado un plazo de 10 días, prorrogable por 5 días más, para la subsanación de la solicitud. En caso de que el Informe no fuera remitido en dicho plazo, se consideraría desistido al interesado, debiendo incoar de nuevo el inicio del procedimiento (131). Si la Administración no requiriese la subsanación, posteriormente no podría abstenerse de dictar resolución basándose en la no aportación de dicho informe. Para el caso de que los sujetos obligados no realicen las labores de investigación detallada cuando exista esa obligación, la Ley 1/2005 prevé importantes sanciones (132). Así, incurrirán en una infracción muy grave aquellos sujetos obligados a elaborar el Informe de Investigación Detallada y que no lo lleven a cabo (133).

#### **4. Disposiciones comunes a los Informes de Investigación Exploratoria y Detallada**

##### **A) Sujetos obligados a remitir los informes de investigación exploratoria y, en su caso, detallada al órgano ambiental**

El Anexo II de la Ley 1/2005 relaciona las actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo (134). Sobre todos los emplazamientos de la CAPV que soporten, vayan a soportar o hayan soportado alguna de estas actividades o instalaciones, deberá realizarse el correspondiente Informe de Investigación Exploratoria y, en su caso, Informe de Investigación Detallada. Asimismo, deberá informarse al órgano ambiental si sobre un emplazamiento se detecten sustancias contaminantes, con independencia de que soporten o no actividades o instalaciones del Anexo II (135). La Administración podrá instar de oficio a los titulares de dichos emplazamientos para que elaboren los informes y así dar inicio al procedimiento de declaración de calidad del suelo (136). La Ley 1/2005 no establece directamente un listado de los sujetos obligados a la elaboración de sus informes preceptivos. Sin embargo, establece que los promotores de las actividades de su artículo 17.1 deberán remitir los Informes de Investigación Exploratoria y, en su caso, de Informe de

---

(131) Art. 71.1 y art. 71.2 Ley 30/92.

(132) Art. 46 c), en relación con el art. 41 d) Ley 1/2005.

(133) Art. 41.d) Ley 1/2005. Las sanciones se prevén en el art. 46.c) Ley 1/2005.

(134) Relación de actividades muy similar a la del Anexo I del RD 9/2005 en referencia a la realización de los Informes Preliminares y los Informes de Situación. Una diferencia es que en la normativa vasca, además de «actividades», se incluyen «instalaciones».

(135) Art. 10.1 Ley 1/2005.

(136) Art. 17. 6 Ley 1/2005.

Investigación Detallada para dar inicio al procedimiento. Por tanto, de forma indirecta pueden deducirse quiénes son los sujetos obligados a la elaboración de dichos informes: 1) los solicitantes de licencias de actividades o instalaciones potencialmente contaminantes. Cuando se vaya a llevar a cabo una actividad o a establecer una instalación de las especificadas en el Anexo II de la Ley 1/2005, o se vaya a realizar una ampliación de una actividad en un suelo que haya soportado o soporte una actividad potencialmente contaminante del Anexo II de la Ley 1/2005, la persona física o jurídica solicitante de la licencia deberá elaborar el Informe de Investigación Exploratoria y, en su caso, el Informe de Investigación Detallada y remitirlos al órgano ambiental (137); 2) los solicitantes de licencias para ejecución de proyectos de movimientos de tierras. La persona física o jurídica que solicite una licencia para proceder a la ejecución de un proyecto de movimiento de tierras, en un emplazamiento que haya soportado una instalación o actividad potencialmente contaminante del Anexo II de la Ley 1/2005 y que actualmente se encuentre inactivo, deberá elaborar el Informe de Investigación Exploratoria y, en su caso, el IID (138); 3) el titular de una actividad contaminante del suelo que vaya a proceder a su cese definitivo. La persona física o jurídica titular de una actividad potencialmente contaminante que vaya a cesar su actividad (139), deberá elaborar los informes previstos en la Ley 1/2005; 4) el ayuntamiento que promueva un cambio de calificación en un suelo que haya soportado o soporte una actividad o instalación potencialmente contaminante, deberá llevar a cabo el Informe de Investigación Exploratoria y, en su caso, el Informe de Investigación Detallada y remitirlos al órgano ambiental para que se inicie el correspondiente procedimiento de declaración de calidad del suelo (140); y 5) los titulares o poseedores de suelos. Cuando se tengan indicios fundados de la existencia de sustancias contaminantes en un suelo, con independencia de que soporten o no actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo del Anexo II de la Ley 1/2005, las personas físicas o jurídicas poseedoras o propietarias de los suelos deberán informar de dicha afección al órgano ambiental (141). No se especifica en la Ley si se deberán realizar en este caso el Informe de Investigación Exploratoria y, en su caso, el Informe de Investigación Detallada, o si será suficiente con informar al órgano ambiental mediante otro sistema. Se entiende que en estos casos la Administración de oficio podrá requerir a

---

(137) Art.17.1,a) en relación con el art. 17.4 Ley 1/2005. Y la definición de actividades o instalaciones potencialmente contaminantes según art. 2.5 Ley 1/2005.

(138) Art.17.1,b) Ley 1/2005

(139) Art. 17.1. c) Ley 1/2005.

(140) Art. 17.1. d), en relación con el art. 17.5 ley 1/2005

(141) Art. 10.1 Ley 1/2005.

los titulares o poseedores del emplazamiento potencialmente contaminado la elaboración de dichos informes.

## **B) Actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo**

Las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo en la normativa vasca se relacionan en el Anexo II de la Ley 1/2005. Las actividades e instalaciones listadas conectan con el deber de elaborar los informes de calidad del suelo de diversas formas, esto es: 1) el solicitante de una autorización o licencia para llevar a cabo una actividad del Anexo II; 2) los sujetos que soliciten la autorización para la ejecución de un proyecto de movimiento de tierra en un emplazamiento en el que haya estado ubicada una actividad o instalación del Anexo II; 3) el titular de una actividad o instalación del Anexo II que vaya a cesar definitivamente; y 4) el ayuntamiento que vaya a cambiar de calificación del uso del suelo a un emplazamiento que haya soportado alguna de las actividades o instalaciones del Anexo II. Sólo uno de los supuestos en los que se crea la obligación de elaborar los informes de la normativa vasca no está en conexión con las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo establecidas en el Anexo II. Este es el caso en el que la Administración Pública, cuando existan indicios fundados de la existencia de contaminantes en un emplazamiento, y previa resolución fundada del órgano ambiental, podrá instar a los obligados a iniciar un procedimiento de declaración de calidad del suelo. Y ello con independencia de que se hubiera llevado a cabo una actividad o se hubiera ubicado en él una instalación potencialmente contaminante del suelo de los establecidos en el Anexo II de la Ley 1/2005 (142).

## **IV. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA COMPARATIVA DE LOS DISTINTOS INFORMES**

En el ámbito territorial de la CAPV la normativa prevé la elaboración de cuatro informes para la determinación de la calidad del suelo. De esos cuatro informes, dos están previstos en la normativa básica estatal y otros dos en la normativa autonómica vasca. Es posible que los obligados a realizar los informes de la normativa vasca no estén obligados a elaborar los informes de la normativa básica. Esto puede ocurrir porque la norma autonómica es más protectora, es decir: 1) porque recoge un mayor número de actividades potencialmente contaminantes; o 2) porque establece un mayor número de

---

(142) Art. 17.6 Ley 1/2005.

sujetos obligados. Según lo analizado, también sería posible que los obligados a llevar a cabo los informes estatales no estuvieran obligados a elaborar los informes vascos. Esto ocurriría cuando: 1) una actividad potencialmente contaminante no esté prevista en la normativa vasca pero sí en la normativa básica; y 2) un sujeto está obligado en aplicación de la normativa básica y no en virtud de la normativa autonómica. Esta situación supondría una vulneración de la normativa básica. La normativa básica es una normativa de mínimos que siempre deberán respetar las CCAA. El problema en sí mismo no es el hecho de que no se obligue a elaborar los informes vascos cuando es obligatorio elaborar los informes estatales. Los informes estatales se llevarán a cabo en todo caso en aplicación directa de la Ley 22/2011 y del RD 9/2005. El problema deviene cuando se tiene en cuenta que para el procedimiento de declaración de calidad del suelo en la normativa estatal se ha fijado como base los Informes Preliminares de Situación y los Informe de Situación, y en el procedimiento de declaración de calidad del suelo en la CAPV se establece como requisito *sine qua non* la elaboración de los Informes de Investigación Exploratoria y, en su caso, Informe de Investigación Detallada. En estos casos debe entenderse que deberá iniciarse un procedimiento de calidad del suelo, por lo que también deberán elaborarse los informes de la normativa vasca aunque en aplicación de su normativa de desarrollo no exista obligación. Salvo que se entienda que en esos casos el procedimiento de declaración de calidad del suelo puede comenzarse si la necesidad de elaborar los informes de la normativa vasca. Sin embargo, esta última interpretación no se entiende acertada. La norma básica establece el deber de declarar el suelo contaminado sin desarrollar el procedimiento, dejando dicho desarrollo a las CCAA. Si la normativa vasca de desarrollo establece el deber de elaborar los Informes de Investigación Exploratoria e Informe de Investigación Detallada para la declaración de suelo contaminado, cuando surja el deber de dar comienzo a un procedimiento de estas características en aplicación de la norma básica de forma directa, se entenderá que los Informes de Investigación Exploratoria e Informe de Investigación Detallada deberán realizarse como si el procedimiento debiera iniciarse por aplicación de la norma vasca en exclusiva o por la aplicación de ambas normas por preverse el mismo supuesto.

Por otro lado, dado que en los índices de riesgo para la salud de las personas y para los ecosistemas se han encontrado diferencias, también puede plantearse cierta problemática. La Administración de la CAPV no declarará un suelo como contaminado cuando el riesgo, bien sea para las personas, bien sea para los ecosistemas, no supere los índices máximos establecidos. La normativa básica ha recogido mayor número de sustancias e índices de riesgo máximo que la normativa vasca. La declaración de calidad de suelo en la CAPV deberá tener en cuenta y aplicar la normativa básica directamente para estos casos que no están previstos en su normativa de desarrollo.

El Informe de Situación no se ha desarrollado ni en la normativa básica ni en la normativa de desarrollo autonómica. Esto supone una importante inseguridad jurídica para los potenciales obligados a elaborarlos. Asimismo, el plazo de realización de cada informe no se establece. El Informe Preliminar de Situación deberá llevarse a cabo cada dos años. Sin embargo, no se especifica el *dies a quo*. El Informe de Situación deberá ser un informe periódico, pero no se establece su periodicidad. Los Informes de Investigación Exploratoria e Informes de Investigación Detallada deberán llevarse a cabo cada 8 años, pero no se establece cuándo deberán elaborarse a partir de que surja la obligación de su realización. Todas estas lagunas dejan a los obligados a elaborar los informes de calidad del suelo en una importante situación de inseguridad jurídica.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- COLOMER MARCO, Joan Carles (2005), «La declaración de suelos contaminados en el marco legislativo español: aspectos técnicos», *Ecosostenible*, n° 4, pp. 30-41.
- FRUCTUOSO BAREA, Luis (2009), «La contaminación de suelos en el marco de la Ley de Responsabilidad Ambiental», *Ecosostenible*, n° 48, pp. 29-35.
- GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2008), *Manual básico de Derecho Administrativo*, 5ª edición, Tecnos, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2011), *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 12ª edición, Cívitas, Madrid.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco y GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1994), *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Cívitas, Madrid, p. 977.
- IHOBE (2009), *Procedimiento para la elaboración del informe preliminar de la situación de un suelo*, Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, Bilbao.
- LASAGABASTER HERRATE, Iñaki; GARCÍA URETA, Agustín; LAZCANO BROTONS, Iñigo (2007), *Derecho Ambiental. Parte General*, LETE, Bilbao.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1993), *Informes jurídicos sobre protección de la naturaleza en Aragón*, Gobierno de Aragón, Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, Zaragoza.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2004), *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid.
- MIGUEL PERALES, Carlos de (2007), *Régimen jurídico español de los suelos contaminados*, Cívitas, Cizur Menor.

- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2005), «La organización administrativa del medio ambiente», en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4ª edic., Lex Nova, Valladolid, pp. 87-118.
- PADRÓS REIG, Carlos (2013), «Los suelos históricamente contaminados: comentario de algunas resoluciones jurisprudenciales recientes», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 24, pp. 55-80.
- RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA, María Dolores (2002), «Instrucción del procedimiento», en AYALA MUÑOZ, José María, GARCÍA GONZÁLEZ DE MERCADO, Francisco, GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel y otros, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 2ª edición, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 505-559.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2010), «Residuos», en LASAGABASTER HERRATE, Iñaki (Director), *Derecho Ambiental Parte Especial II. Productos Químicos, Transgénicos, residuos, Contaminación electromagnética*, 2ª edición, LETE, Bilbao, pp. 399-546.
- TARRÉS VIVES, M. (1998), «Los sujetos privados en la gestión y auditoria medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la UMWELTAUDITGESETZ alemana», *Revista de Administración Pública*, nº 115, pp. 503-542
- VARGA PASTOR, Aitana de la (2012), *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados. Adaptado a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados*, La Ley, Madrid.